

# I.4

## MECANISMOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: TIPOLOGÍA Y EVALUACIÓN

Jamil Salmi y  
Arthur M. Hauptman

### Resumen

En este capítulo se analiza la experiencia que han tenido en las últimas décadas diversos países de todo el mundo con los mecanismos de asignación de recursos, tanto convencionales como innovadores, con el propósito de extraer conclusiones que permitan a los legisladores de países en vías de desarrollo y en transición diseñar estrategias que aumenten la eficiencia de sus mecanismos de asignación y movilización de recursos. Por consiguiente, este artículo empieza desarrollando una tipología que describe sistemas convencionales e innovadores para la distribución de recursos que se usan en la actualidad, o bien se están estudiando en algunos países. En esta tipología tienen cabida medidas para la financiación tanto de las instituciones como de sus estudiantes. En la segunda parte del artículo se analiza con qué eficacia esta serie de mecanismos de asignación de recursos cumplen importantes objetivos políticos como el aumento del acceso a la educación superior y de la equidad dentro de ella, la mejora de la eficiencia interna y la contención de costes, y factores relativos al resultado como la calidad y la relevancia.

### INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, los países de todo el mundo se han dedicado cada vez más a buscar soluciones innovadoras ante los retos a los que se enfrentan para financiar la educación superior.<sup>1</sup> Uno de los principales desafíos es que en la mayoría de los países del mundo, la demanda de la educación superior, es decir, aquella que sigue a la de grado secundario, crece mucho más rápido que la capacidad o voluntad de los gobiernos para proporcionar los recursos públicos adecuados para satisfacer esta demanda.

Muchos son los motivos de este rápido aumento de la demanda. En primer lugar, el valor económico de una titulación superior en prácticamente todos los países, determinado por los créditos u otras medidas, crece con mayor rapidez que los rendimientos económicos atribuidos a quienes sólo cursan estudios de secundaria o de menor grado. En segundo lugar, en muchas culturas, los estudiantes se ven sometidos a una fuerte presión social para seguir formándose más allá de la enseñanza secundaria, lo cual responde a motivos que no son económicos, como el hecho de gozar de mayor prestigio social en la comunidad –a veces incluso mejora las perspectivas de casarse en el sexo femenino–. En tercer lugar, muchos países tratan de dar mayor rele-

vancia a sus planes de educación superior, de forma que los gobiernos y las instituciones de educación superior restan énfasis a determinadas áreas con poca demanda de mano de obra, como la administración pública y la educación, en aras de favorecer a áreas más relevantes para satisfacer las necesidades del mercado laboral, como las tecnologías de la información, las ingenierías y las ciencias.

La demanda de recursos públicos suele ser intensa, dado que los gobiernos de todo el mundo se enfrentan a todo tipo de retos para mejorar la atención sanitaria, la vivienda, el transporte, la agricultura y todos los ámbitos de la enseñanza. En este contexto, la educación superior dista muchas veces de ser la máxima prioridad de la financiación pública en los países industrializados y en los que están en vías de desarrollo.

Los países y las instituciones de todo el mundo han respondido a este desajuste entre los recursos públicos disponibles y la creciente demanda de la educación superior de diferentes maneras. La respuesta más frecuente ha sido movilizar más recursos, principalmente con la introducción o el aumento de las tasas de matrícula para incrementar la distribución de costes. Otra respuesta relacionada ha sido buscar más recursos privados mediante la comercialización de la investigación y otros usos privados de las instalaciones y del personal. Una tercera respuesta, quizá menos frecuente, ha sido aumentar la dependencia de los bonos educativos y de otras formas de financiación creativa que permiten aumentar las sociedades públicas o privadas para ofrecer servicios asociados a la educación superior.

Este artículo se centra en una tendencia relacionada con esto, el desarrollo de innovadores mecanismos de asignación de recursos que permitan que los fondos públicos y privados ayuden a solventar los retos a los que se enfrentan los sistemas de educación superior en todo el mundo. Estos novedosos mecanismos cubren un amplio abanico de sistemas, como los siguientes:

- La evolución de los métodos de financiación de gastos recurrentes y de inversión de capital en varios países, desde las tradicionales negociaciones presupuestarias entre los gobiernos y las instituciones hasta fórmulas de financiación, cada vez más sofisticadas, destinadas a aislar las decisiones relativas a la asignación de recursos de una presión política excesiva y a fomentar las conductas institucionales deseadas.

- La creación de un sistema de bonos dirigidos a la demanda, como ha ocurrido recientemente en Colorado, en el que las subvenciones institucionales operativas se distribuyen a través de un bono entregado a todos los estudiantes de cursos de grado, o la consideración de usar incentivos como los bonos para asignar fondos a instituciones en función de las características de los estudiantes, un sistema que podría denominarse bonos dirigidos a la oferta.
- El establecimiento de fondos competitivos en, como mínimo, una docena de países industrializados y en vías de desarrollo que sirven para financiar diversas actividades que no se ajustan adecuadamente a las fórmulas más tradicionales, como por ejemplo fomentar la innovación, mejorar la calidad académica y reforzar la capacidad de gestión institucional.
- El establecimiento de diversos mecanismos de financiación basados en el rendimiento, como pueden ser reservar una parte de los fondos para que se distribuyan a las instituciones si se cumplen una serie de condiciones relacionadas con el rendimiento, contratos programa negociados entre los gobiernos y las instituciones, y mecanismos de financiación que se paguen directamente por los resultados, ya sea como parte de la fórmula de financiación básica o como un grupo independiente de pagos institucionales.
- La concesión de ayudas en forma de bonos –con el fin de aumentar la competitividad entre las instituciones– a los estudiantes con importantes necesidades económicas y/o por méritos académicos; esto supone una alternativa a los tradicionales programas de ayuda económica a los estudiantes financiados por el gobierno pero administrados por las instituciones.
- El uso cada vez mayor de los beneficios fiscales en diversos países para ayudar a los estudiantes y a sus familias a compensar el abono de las tasas de matrícula y los gastos de manutención asociados al hecho de cursar estudios superiores.<sup>2</sup>
- El desarrollo en media docena de países durante los últimos veinte años de varios modelos de préstamos a estudiantes calculados en función de la renta familiar, en los que la devolución se ajusta a la renta de los prestatarios una vez han finalizado sus estudios.
- Una serie de sistemas de financiación creativos mediante los que, en la financiación inicial de los préstamos a estudiantes de tipo hipotecario, se aumente el coeficiente de endeudamiento para ofrecer más capital a través de técnicas de financiación modernas.

El principal objetivo de este artículo es revisar la esfera de acción y el posible impacto de estos variados e innovadores mecanismos de asignación de recursos, en un intento de analizar los medios más eficaces para mejorar la equidad y eficiencia de la asignación de fondos públicos a las instituciones de educación superior y sus estudiantes.

Tal como indica la lista anterior, la búsqueda de mecanismos innovadores tiene que ver con la financiación tanto de las instituciones como de los estudiantes. En el caso de las ayudas institucionales, los mecanismos de asignación de re-

ursos afectan a la financiación de la formación, la gestión y la inversión de capital, así como a la investigación realizada en el ámbito universitario. En el caso de las ayudas a los estudiantes, los mecanismos son la concesión de becas y subvenciones, el uso de beneficios fiscales para compensar los gastos derivados de las tasas de matrícula y de la manutención, y la creciente y continua dependencia de los préstamos a estudiantes en muchos países del mundo.

Para abordar el tema de los mecanismos de asignación de recursos innovadores, este artículo empieza desarrollando una tipología que describe sistemas tanto convencionales como novedosos para la distribución de recursos que se usan, o bien se están estudiando, en diversos países. En esta tipología tienen cabida medidas tanto para la financiación de las instituciones como de sus estudiantes. En la segunda parte del artículo se analiza la eficiencia con la que estos mecanismos de asignación de recursos cumplen importantes objetivos políticos, como el mayor acceso a la educación superior y el aumento de la equidad, la mejora de la eficiencia interna y la contención de costes, y medidas relativas a los resultados, como la calidad y la relevancia. El artículo finaliza con unas conclusiones extraídas de la experiencia internacional relativas a los mecanismos de asignación de recursos a lo largo del tiempo.

## TIPOLOGÍA DE LOS MECANISMOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

En esta sección se describen dos tipos generales de mecanismos de asignación de recursos para la educación superior usados en países de todo el mundo: (1) aquellos en los que se realizan pagos directamente a las instituciones para hacer frente a los gastos recurrentes, inversiones de capital, objetivos específicos y la investigación; (2) aquellos con los que se respaldan indirectamente las instituciones a través de bonos entregados a los estudiantes o con los que se ayuda a los estudiantes o a sus familias mediante becas, beneficios fiscales y préstamos que les permiten hacer frente a los gastos de matrícula, alojamiento, dietas y manutención en general.

En la Tabla I.4.2 se resumen los mecanismos de asignación de recursos descritos en esta sección. También se muestran ejemplos de países y unidades subnacionales, como estados o provincias, en los que estos mecanismos se utilizan, se están implantando o se han asentado firmemente. Se procura indicar cuáles de estos mecanismos son más convencionales y cuáles se consideran más innovadores o están dirigidos a lograr una reforma. Más adelante se ofrece una descripción detallada de esos mecanismos, así como de los lugares donde se utilizan o se están estudiando.

## FINANCIACIÓN DIRECTA DE LAS INSTITUCIONES

Los gobiernos suelen ofrecer financiación pública a las universidades por dos motivos principales: (1) para sufragar el coste de la enseñanza; (2) para sufragar la investigación en

el ámbito universitario. En ambos casos, esto comporta la financiación de gastos recurrentes y de inversión de capital.

### FINANCIACIÓN DE LA ENSEÑANZA, LA GESTIÓN Y LA INVERSIÓN

Los países de todo el mundo adoptan distintas medidas para ayudar a las instituciones a hacer frente a los gastos derivados de la enseñanza, la gestión y la inversión de capital. Estos fondos suelen dirigirse únicamente a las instituciones públicas, aunque en algunos países, como Nueva Zelanda y Chile, las instituciones privadas también pueden optar a recibir financiación pública. Los países usan variantes de los siguientes tres mecanismos de asignación de recursos para sufragar estas actividades básicas:

- Presupuestos negociados.
- Fórmulas de financiación.
- Fondos categóricos.

#### PRESUPUESTOS NEGOCIADOS

La negociación entre el gobierno y los responsables de las instituciones constituye la forma más tradicional de financiar la gestión y los planes de inversión de las instituciones públicas. La cantidad de fondos se decide durante el proceso de negociación, normalmente basado en la tendencia histórica, y después se distribuyen entre las instituciones de una de las siguientes maneras:

- Presupuesto por conceptos.* Los presupuestos negociados suelen aplicarse a través de la asignación de presupuestos por conceptos a las instituciones. Estos presupuestos por conceptos conllevan restricciones relativamente estrictas acerca del modo en que las instituciones pueden gastar los fondos públicos que reciben de los gobiernos o de otros organismos públicos.
- Subvenciones en bloque.* Conceder una única subvención en bloque a cada institución es otra forma de aplicar los presupuestos negociados. Las subvenciones en bloque dotan a las instituciones de más flexibilidad y autonomía que los presupuestos por conceptos para decidir cómo gastar los fondos públicos.

#### FÓRMULAS DE FINANCIACIÓN

Con el tiempo, muchos países han pasado de usar los presupuestos negociados a utilizar algún tipo de fórmula para asignar fondos a las instituciones que les permitan sufragar sus gastos recurrentes. Estas fórmulas varían según los factores que se utilicen en su desarrollo y el tipo de organización que las desarrolla. Los factores empleados para determinar las fórmulas de financiación son los siguientes:

- Insumos.* La fórmula más antigua se basa en elementos como la cantidad de personal o el salario del personal de cada institución, y en otras medidas más sofisticadas como el número de profesores con doctorado. Aunque en un principio era el tipo de fórmula más típico, las fórmulas basadas en los insumos se siguen usando en algunos casos, sobre todo en Europa del Este. A veces, este tipo de fórmulas pueden combinarse con las que se basan en el número de estudiantes matriculados. Polo-

nia, por ejemplo, dispone de un sistema de asignación de recursos basado en una combinación del número de estudiantes matriculados y el número de profesores a tiempo completo que tienen un doctorado.

- Matrículas y costes por estudiante.* En la actualidad, la mayoría de las fórmulas de financiación toman como referencia el número de estudiantes matriculados en un momento dado multiplicado por un cálculo del coste por estudiante. El número de estudiantes puede calcularse de forma prospectiva o retrospectiva (real). Los costes suelen calcularse de forma retrospectiva en función de uno de los elementos descritos a continuación:

- *Costes reales por estudiante.* La fórmula de financiación más habitual es aquella en que la asignación de recursos a las instituciones se realiza en función de los costes reales por estudiante comunicados por la institución. En la mayoría de los estados de EE.UU. se usan los costes reales por estudiante en las fórmulas de financiación, y muchos países también optan por utilizar dichos costes al calcular la asignación de recursos a las instituciones.
- *Coste medio por estudiante.* En este caso, que supone una alternativa al uso de los costes reales por estudiante en cada institución, la asignación de recursos a las instituciones se basa en el coste medio por estudiante en todo el sistema, que suele calcularse a partir de estadísticas agregadas sobre los gastos y las matrículas.
- *Costes normativos por estudiante.* La forma más innovadora de calcular los costes por estudiante en las fórmulas de financiación consiste en usar los costes normativos en el cálculo. En este sistema se tienen en cuenta los coeficientes óptimos entre personal y estudiantes, así como otras medidas estándar de la eficiencia, para calcular cuáles deberían ser los costes por estudiante en vez de cuáles son realmente o cuál es la media de estos costes. Así pues, las fórmulas basadas en los costes normativos pueden mejorar la eficiencia al unir la cantidad que las instituciones recibirán para sus gastos a un criterio que se fundamente más en la eficiencia. Inglaterra ha sido uno de los países industrializados en que los costes normativos han pasado a formar parte del cálculo de la fórmula de financiación. Los costes normativos se han introducido recientemente en las fórmulas de financiación de varios países en vías de desarrollo o en transición, como es el caso de Bulgaria.
- *Benchmarking.* Un tipo de costes normativos usado en algunos países es el que fija los costes y su estructura en función de una institución o grupo de instituciones de referencia. Por ejemplo, varios estados de EE.UU. usan las estructuras de los costes de instituciones comparables de otros estados para ayudar a establecer los costes por estudiante en sus fórmulas de financiación.
- *Sistemas de contracargo.* Cuando las fórmulas de financiación se basan en cálculos prospectivos del número de estudiantes o de los costes por estudiante, o

en ambos elementos a la vez, los sistemas de contracargo permiten que la asignación inicial de recursos se revise a mitad de año o a posteriori para que esté acorde con la realidad y para que en ese momento se ajuste la financiación. La mayoría de los países que usan fórmulas basadas en cifras prospectivas de estudiantes reconocen ahora que pueden usar el contracargo para corregir las previsiones incorrectas del número de estudiantes o de los costes por estudiante. Este tipo de corrección a mitad de curso reduce notablemente las «apuestas» que probablemente se realizan cuando se pide a los responsables de las instituciones que calculen el presupuesto para el año próximo en vez de comunicar las matrículas reales o los costes por estudiante del año anterior.

**c. Financiación por prioridades.** Una de las fórmulas más innovadoras que se utilizan en la actualidad en determinados países consiste en realizar ajustes para dar cabida a prioridades nacionales y regionales como la demanda del mercado laboral. Este sistema podría denominarse también *financiación por relevancia*, puesto que suele conceder la mayor financiación a los ámbitos más relevantes. La financiación por prioridades conlleva que el precio pagado por una plaza por el gobierno o el organismo de financiación sea mayor que el pagado por otras plazas en áreas de estudio menos prioritarias. En algunos casos podría pagarse a las instituciones el coste total por estudiante o más por las plazas que se han determinado que pertenecen a áreas de estudio prioritarias. También podrían aumentarse las dotaciones para aquellas instituciones que se consideran que tienen mayor prioridad que otras. Por ejemplo, podría pagarse más por las plazas de las instituciones de zonas rurales que por las de las instituciones urbanas, si se quiere garantizar una mayor dispersión de los estudiantes. El sistema de financiación usado en Inglaterra por el Consejo de Financiación de la Educación Superior para la enseñanza y la investigación sería un ejemplo de financiación por prioridades.

**d. Componentes de la fórmula basada en el rendimiento.** Otro sistema de financiación no convencional integra medidas de rendimiento en una fórmula de financiación (por ejemplo, pagar a las instituciones en función del número de estudiantes que han completado el año académico o del número de licenciados en vez de pagar según el número de estudiantes matriculados). Este sistema se analiza con más detalle en la sección sobre financiación según el rendimiento.

**e. Asignación de recursos según los estudiantes.** Un sistema alternativo para conceder ayudas a las instituciones es que los fondos públicos puedan distribuirse principalmente en función de las características de los estudiantes matriculados en vez de depender del convencional método de financiación basado en características institucionales, como los costes por estudiante. Este tipo de fórmula podría denominarse *bonos dirigidos a la oferta*, ya

que los fondos se concederían a las instituciones según el tipo de estudiantes matriculados en ellas.

Existen relativamente pocos ejemplos de países en que los bonos dirigidos a la oferta se hayan implantado o incluso se hayan propuesto con claridad. Inglaterra paga una prima en su fórmula de financiación por los estudiantes residentes en áreas de códigos postales con una alta concentración de familias de un estatus socioeconómico bajo. Jordania y la Autoridad Palestina han propuesto o están estudiando la aplicación de programas de asignación de recursos en función de las características de los estudiantes. Al mismo tiempo, estos fondos podrían usarse más tarde como becas o préstamos para grupos específicos de estudiantes, lo cual mejoraría la equidad del sistema de educación superior.

## FONDOS CATEGÓRICOS

Los fondos categóricos constituyen uno de los medios más convencionales de asignar fondos a las instituciones. En ellos, el gobierno designa una institución en concreto o un grupo de instituciones para que reciban fondos con una finalidad específica. Lo normal es que los fondos categóricos se establezcan para corregir o paliar una financiación insuficiente en el pasado, real o percibida, de un grupo de instituciones que suelen caracterizarse por su ubicación geográfica o por el tipo de estudiantes que acogen. Por ejemplo, las instituciones ubicadas en zonas rurales pueden optar a recibir fondos para aumentar las posibilidades de ofrecer educación a distancia. O también puede ser el caso de las instituciones que acogen a una gran cantidad de estudiantes que reciben de forma crónica un servicio insuficiente, y que podrían tener derecho a subvenciones para actualizar o mejorar sus instalaciones o equipamiento.

Estados Unidos y Sudáfrica son ejemplos de países que han usado los fondos categóricos con esta última finalidad. En Estados Unidos, el denominado programa Title III proporciona fondos a instituciones que acogen a un elevado porcentaje de estudiantes de minorías étnicas. En Sudáfrica, los fondos categóricos se reservan para satisfacer las demandas de bibliotecas, instalaciones académicas y equipamiento de instituciones en que predominan estudiantes de raza negra.

## FINANCIACIÓN SEGÚN EL RENDIMIENTO

Ésta ha representado una de las principales novedades en los mecanismos de asignación de recursos en la educación superior en las últimas décadas. Las instituciones y sistemas de educación superior de la mayoría de los países suelen financiarse a través de presupuestos negociados o de fórmulas de financiación que se centran en los insumos o en el número de estudiantes matriculados. Al vincular la financiación a algunas medidas de rendimiento (resultados) en vez de a los insumos o al número de matriculados, se produce una ruptura real con los sistemas de financiación convencionales.

Los mecanismos de asignación de recursos según el rendimiento difieren de otros sistemas de asignación en las siguientes cuestiones:



- Intentan recompensar a las instituciones por un rendimiento real en vez de por un rendimiento prometido.
- Usan los indicadores del rendimiento que reflejan los objetivos de las medidas políticas públicas en vez de basarse en las necesidades institucionales.
- Incluyen incentivos que permiten la mejora de las instituciones, sin limitarse a mantener el *statu quo*.

En el sistema de financiación según el rendimiento podrían tomarse en consideración cuatro tipos de mecanismos de asignación de recursos:

- Reservas para incentivar el rendimiento. Se reserva una parte de los fondos públicos destinados a la educación superior para desembolsarse en función del cumplimiento de diversas condiciones asociadas al rendimiento.
- Contratos programa. Los gobiernos firman contratos reguladores con las instituciones para fijar objetivos mutuos basados en el rendimiento.
- Pago por resultados. Las medidas de rendimiento o los resultados se usan para determinar la totalidad o una parte de la fórmula de financiación; por ejemplo, las instituciones de educación superior reciben fondos según el número de estudiantes que se licencien en ellas, y a veces reciben una suma más elevada por los licenciados en determinadas áreas de estudio o con capacidades específicas.
- Fondos competitivos. Respaldan propuestas revisadas por un comité de expertos y diseñadas para cumplir objetivos asociados a la mejora institucional.

En la siguiente tabla se indica en qué difieren los mecanismos según el rendimiento de los sistemas de asignación de recursos más convencionales.

TABLA 1.4.1 <b>Comparación entre los mecanismos de asignación de recursos convencionales e innovadores</b>	
Convencionales	Innovadores
Presupuestos negociados: asignación de fondos públicos negociada entre los organismos gubernamentales y las instituciones.	Contratos de rendimiento: los gobiernos firman acuerdos reguladores con instituciones para fijar objetivos mutuos basados en el rendimiento.
Fondos categóricos: categorías de instituciones consideradas aptas para recibir fondos para fines específicos, como instalaciones, equipamiento y programas.	Reservas para incentivar el rendimiento: se reserva una parte de los fondos públicos destinados a la educación superior para desembolsarse en función de que se cumplan diversas condiciones asociadas al rendimiento.  Fondos competitivos: los centros de educación superior compiten mediante propuestas de proyectos revisadas por un comité de expertos para lograr una serie de objetivos.
Fórmulas de financiación basadas en el personal o en las matrículas.	Pago por resultados: las medidas de rendimiento o los resultados se usan para determinar la totalidad o una parte de la fórmula de financiación; o bien las instituciones reciben fondos según el número de estudiantes que se licencien en determinadas áreas de estudio o que tengan capacidades específicas.

- a. **Contratos programa.** Los contratos programa suelen ser acuerdos reguladores más que documentos jurídicamente vinculantes y pueden adoptar diversas formas. Los criterios de evaluación basados en el rendimiento se negocian entre los gobiernos (o los organismos intermedios) y las instituciones. Estos acuerdos pueden celebrarse con sistemas institucionales globales o con una institución concreta. Una parte de la financiación total puede basarse en el cumplimiento de las condiciones estipuladas en los contratos por parte de las instituciones. Los acuerdos pueden financiarse o revisarse de forma prospectiva y ejecutarse de forma retrospectiva. Los contratos suelen ser más punitivos que incentivadores, dado que el hecho de no lograr cumplir los objetivos puede comportar una menor financiación.

Entre los ejemplos de contratos de rendimiento figuran los siguientes:

- Francia, que desde 1989 ha dedicado entre un tercio y la mitad de su presupuesto recurrente a contratos de rendimiento de cuatro años de duración.
- Finlandia, que ha establecido contratos que estipulan objetivos generales del sistema, así como objetivos específicos para cada institución.
- Colorado (EE.UU.), que en el marco de su nuevo programa de bonos educativos está estableciendo contratos de rendimiento que penalizarían a las instituciones que no cumplieran las condiciones estándar, lo cual forma parte de un proyecto de reforma más amplio que incluye bonos dirigidos a la demanda y pagos por servicios.
- Virginia (EE.UU.), que está desarrollando contratos con sus universidades públicas en los que estipula el aumento de la autonomía con diferentes grados de reducción de la financiación estatal. El caso de Virginia es interesante, ya que evolucionó a partir de la solicitud de sus tres mejores universidades para cambiar la reducción de la financiación pública por una mayor autonomía en cuanto al uso de los fondos públicos. La versión final se aplicó a todas las instituciones públicas de dicho estado.

- b. **Reservas para incentivar el rendimiento.** En los países y estados que usan el sistema de reservas para incentivar el rendimiento se retiene una parte de los fondos destinados a gastos recurrentes para ser asignada en función del cumplimiento de una serie de medidas de rendimiento. Esta retención oscila entre menos del 5% y casi el 100% (en algunos casos) de los fondos para gastos recurrentes. El número de indicadores puede ir desde uno hasta varios (doce indicadores o más). Las medidas de rendimiento suelen decidirse a través de negociaciones entre el organismo gubernamental, u otro organismo intermedio, y los responsables de las instituciones. La asignación de fondos no se realiza en función de una fórmula.

En EE.UU., más de una docena de estados han usado las reservas para incentivar el rendimiento durante la última década, o incluso desde hace más tiempo. Entre ellos se incluyen los siguientes:

- Tennessee, que retiene el 6% de los fondos en función de diversos criterios (cuatro condiciones estándar y

diez indicadores), y cada uno de ellos tiene un determinado peso. Las instituciones compiten contra su propio historial.

- Carolina del Sur, que reserva la mayor parte de su presupuesto recurrente para la financiación según el rendimiento, y la decisión en torno a la asignación de recursos se basa en numerosos criterios de rendimiento. El caso de Carolina del Sur es instructivo en tanto que representa un extremo en el sistema de financiación según el rendimiento, ya que decidió asignar casi todo su presupuesto recurrente en función del rendimiento. La valoración general de la experiencia de Carolina del Sur con el sistema de financiación según el rendimiento es que fracasó en gran medida porque había demasiados indicadores y normas y, por lo tanto, las indicaciones que se daban a las instituciones eran confusas.

Durante varios años, Sudáfrica ha reservado la mayor parte de su presupuesto central para educación, investigación y otros servicios en función de diversas medidas del rendimiento. Este sistema de financiación según el rendimiento se complementa con un fondo competitivo.

- c. *Pago por resultados.* Los países pueden realizar el pago por resultados de dos formas. La primera de ellas utiliza un conjunto de medidas del rendimiento para determinar si la institución puede optar parcial o totalmente a su fórmula de financiación de los gastos recurrentes. En la segunda el gobierno o las organizaciones privadas convienen en pagar a las instituciones por cada estudiante matriculado o licenciado en determinadas áreas de estudio o con determinadas capacidades.

Ejemplos de países que han integrado el rendimiento en sus fórmulas de financiación:

- Inglaterra, donde la fórmula de gastos recurrentes se liquida en función del número de estudiantes que completan cada año académico.
- Dinamarca, que cuenta con un «modelo de taxímetro» en el que se paga el 30% y el 50% de los fondos recurrentes por cada estudiante que aprueba los exámenes.
- Países Bajos, donde la mitad de la financiación de gastos recurrentes se basa en el número de licenciaturas concedidas.

Colorado (EE.UU.) está a punto de establecer un pago por servicio para la educación de postgrado, mediante el cual las instituciones recibirán fondos por cada estudiante graduado que matriculen como complemento a su programa de bonos dirigidos a la demanda para estudiantes que cursan estudios de grado. Muchas escuelas universitarias estadounidenses y canadienses firman contratos con empresas privadas para formar a sus empleados.

La limitada experiencia que se tiene con la financiación basada en el rendimiento hasta la fecha, sugiere que temas como el diseño de los programas son importantes para garantizar una implantación satisfactoria. Establecer qué tipo de financiación basada en el rendimiento se debe usar, puede ser el factor más importante para conseguir el éxito. Entre los temas relativos al di-

seño de los programas que los legisladores deberían considerar se encuentran los siguientes:

- ¿Qué proporción de fondos públicos debería basarse en resultados y rendimientos más que en aspectos más tradicionales, como la cantidad de personal o de estudiantes, o los costes por estudiante?
- ¿Cuántas medidas y de qué tipo deberían usarse para asignar fondos en función del rendimiento?
- ¿Se debería penalizar a las instituciones que tienen un bajo rendimiento o se las debería estimular para que mejoren?

- d. *Fondos competitivos.* Los fondos competitivos, una de las novedades más destacadas en la financiación de la educación terciaria durante las últimas décadas, suponen una alternativa al sistema convencional de establecer fondos categóricos. Estos fondos competitivos suelen basarse en un proyecto concreto, normalmente con la finalidad de mejorar la calidad y la relevancia, fomentar la innovación y mejorar la gestión, objetivos que son difíciles de cumplir con las fórmulas de financiación o con los fondos categóricos. Posiblemente, el primer fondo competitivo fue el Fondo para la Mejora de la Enseñanza Postsecundaria (FIPSE, por sus siglas en inglés) establecido en EE.UU., en 1972. Argentina, Bolivia, Bulgaria, Chile, Ghana, Hungría, Indonesia, Mozambique y Sri Lanka son algunos de los países que han establecido fondos competitivos en la última década aproximadamente, a menudo con el apoyo económico del Banco Mundial.

## FINANCIACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

En todo el mundo existen diversos sistemas de financiación de la investigación en el ámbito universitario:

1. *Financiación conjunta de la enseñanza y la investigación.* Quizá sea el sistema más habitual para financiar la investigación: algunos de los fondos que los gobiernos entregan a las instituciones se utilizan para sufragar los gastos de investigación en vez de dedicarse a la enseñanza y a la gestión. La mayoría de los estados de EE.UU. y la mayor parte de los países del mundo financian conjuntamente la investigación y la enseñanza como parte de su presupuesto negociado o fórmula de financiación.
2. *Financiación de la investigación mediante subvenciones en bloque.* Las instituciones reciben una dotación en forma de subvención en bloque específica para las actividades asociadas a la investigación, pero que no se diferencia ni se precisa según el proyecto. A continuación, las instituciones o facultades establecen prioridades respecto al uso de los fondos. La cuantía y el objetivo de la subvención en bloque puede basarse en:
  - *Proyectos de investigación específicos.* Los fondos asignados se determinan en gran parte mediante la evaluación de propuestas de proyectos específicos, aunque la financiación se proporcionaría en forma de subvención en bloque.
  - *La capacidad demostrada de la institución.* La cantidad de fondos asignados a cada universidad se basa

en una evaluación de la capacidad docente en conjunto para llevar a cabo la investigación de un modo innovador (sistema *cielo azul*). El sistema inglés de financiación de la investigación es un ejemplo de este tipo de asignación de fondos públicos para la investigación. Uno de los principales medios para determinar la asignación de recursos es el Ejercicio de Evaluación de la Investigación (RAE, por sus siglas en inglés), realizado cada 3-5 años, que permite establecer la calidad de la investigación desarrollada en diferentes universidades, a partir de una serie de indicadores.

- *Centros de investigación de excelencia.* Otra forma de asignar fondos utilizada en diversos países es financiar centros de investigación de excelencia en instituciones concretas. Estos centros suelen especializarse en determinados ámbitos o iniciativas. Varios estados de EE.UU. han adoptado este sistema como modo de complementar, de un modo más especializado, la financiación de la investigación integrada en la fórmula de financiación central. Nueva Zelanda y Países Bajos son ejemplos de países de la OCDE que financian su investigación académica a través de centros de excelencia. Los *Millennium Institutes* fundados recientemente en Chile y Venezuela con la financiación del Banco Mundial son otros ejemplos de centros de investigación de excelencia.
3. *Financiación de proyectos.* Otro modelo de asignación de fondos para la investigación se basa en proporcionar fondos al profesorado o al personal de otro tipo para llevar a cabo la investigación de proyectos propuestos, lo cual se hace normalmente a partir de la revisión de dichas propuestas por parte de un comité de expertos. El sistema federal de investigación en EE.UU. es un ejemplo destacado de cómo funcionan las propuestas de investigación evaluadas por expertos. En algunos casos se proporcionan fondos para la investigación con una subvención compartida, es decir, los gobiernos aportan fondos para fines específicos si se igualan con fondos privados o institucionales. Por ejemplo, este sistema de subvenciones compartidas se usa en Singapur.

## FINANCIACIÓN Y AYUDAS INDIRECTAS A LOS ESTUDIANTES Y SUS FAMILIAS

Mientras que una gran proporción de las ayudas públicas para la educación superior se entrega directamente a las instituciones, la mayoría de los países entregan parte de los fondos para la educación superior a los estudiantes y sus familias. Un novedoso mecanismo de asignación de recursos son los bonos dirigidos a la demanda, que en unos pocos casos se usan para financiar los gastos recurrentes de las instituciones de un modo indirecto a través de bonos entregados a los estudiantes. Además, en muchos países se asigna una cantidad considerable de fondos públicos directamente a los estudiantes o a sus familias, o a ambos a la vez, en forma de becas convencionales y beneficios fiscales

para ayudar en los gastos durante los estudios y para favorecer el ahorro de cara al futuro, y diversos modelos de préstamos a los estudiantes. En unos pocos países se proporcionan fondos a los estudiantes en forma de becas o préstamos en los que la ayuda empieza de una forma y, con el tiempo, pasa a adoptar otro formato.

### BONOS DIRIGIDOS A LA DEMANDA

En todo el mundo, los debates sobre el sistema de bonos educativos son mucho más habituales en la educación básica y en otras funciones gubernamentales, como las ayudas públicas a la vivienda, que en la financiación de la educación superior. Sin embargo, en todas las funciones públicas, el objetivo de adoptar el sistema de bonos es el mismo: fomentar una mayor competitividad entre quienes ofrecen un bien o servicio mediante la concesión de ayudas públicas indirectas a través de los consumidores, en vez de a través de los proveedores directamente.

Podrían hacerse una serie de definiciones para describir el sistema de bonos utilizado en la educación superior. Unas definiciones acotadas serían las siguientes:

- Los estudiantes, sus familias o ambos a la vez, reciben un bono por un determinado importe de dinero que deberá usarse única y exclusivamente para hacer frente a gastos derivados de la educación superior.
- Los estudiantes llevan el bono a la institución en la que se matriculen y, posteriormente, ésta reclama el valor del bono al gobierno.

Una definición más amplia del sistema de bonos incluiría cualquier medida política en la que los fondos públicos los gestione el estudiante y no la institución. Esto abarcaría cualquier fórmula de financiación basada en la matrícula. En este contexto, se aplicará la definición acotada. Con arreglo a esta definición acotada, los bonos pueden utilizarse para cumplir objetivos en la educación terciaria de dos formas muy importantes:

- En primer lugar, como medio para sufragar total o parcialmente los gastos recurrentes de las instituciones, sobre todo de las públicas, que por definición, dependen principalmente de los fondos públicos para financiar su gestión. Éstos podrían considerarse bonos dirigidos a la demanda, dado que se emplean como una alternativa a métodos más convencionales de sufragar los gastos recurrentes de las instituciones.
- En segundo lugar, los bonos pueden usarse como medio para conceder ayudas económicas a los estudiantes y sus familias. Los consideraremos bonos de ayuda al estudiante y los analizaremos en la sección de mecanismos de asignación de recursos que benefician a los estudiantes y sus familiares.

Al desarrollar ambos tipos de bonos para la educación superior, los legisladores deben considerar y resolver diversas cuestiones clave:

- ¿Los bonos cubren todo el coste de la educación o se usarán las tasas de matriculación para sufragar algunos de los costes?
- ¿Los bonos cubren todo el coste público de la educación superior o se mezclan los sistemas dirigidos a la oferta y a la demanda?

- ¿Todos los estudiantes pueden acceder a los bonos o sólo están disponibles para grupos específicos de estudiantes?
- ¿Los bonos tienen el mismo importe para todos los estudiantes o los estudiantes de familias desfavorecidas reciben más dinero?
- ¿Los estudiantes de instituciones privadas tienen posibilidad de usar los bonos o éstos se restringen a los estudiantes de instituciones públicas?
- ¿Cómo se asignan plazas a los titulares de un bono en las instituciones que presentan un exceso de matriculaciones?

Los bonos dirigidos a la demanda son tan innovadores que hay pocos países que los usen para sufragar gastos recurrentes. El ejemplo más destacado es Colorado, que está aplicando un programa de bonos para sufragar una parte de los gastos recurrentes de los estudiantes que cursan estudios de grado. Según este programa, está previsto que todos los estudiantes que cursan estudios de grado en instituciones públicas y privadas de Colorado reciban un bono uniforme que cubra una parte del coste medio por estudiante en las entidades públicas de este estado. Los estudiantes entregarán el bono a la institución que elijan para cursar sus estudios, de forma que sirva para costear una cantidad equivalente de sus tasas de matriculación y gastos asociados. Los estudiantes y sus familias serán los que deban abonar las tasas de matrícula que superen el importe del bono.

## BECAS GUBERNAMENTALES

La mayoría de los países ofrecen ayudas no reembolsables a los estudiantes, pero el modo de concederlas varía según una serie de factores, como la forma en que se gestionan los programas, el tipo de estudiantes que pueden optar a recibirlos y los gastos que cubren.

### GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS

Existen dos formas básicas de ofrecer subvenciones y becas a los estudiantes. En la mayoría de los países (con Francia y la mayoría de los países francófonos como excepción), el modo convencional de hacerlo es que las instituciones decidan quién puede obtener estas becas y subvenciones y qué importe recibirán, a menudo guiadas por leyes y reglamentos gubernamentales. El grado de intervención gubernamental suele ser proporcional al modo en que se financian las subvenciones y las becas. Si las instituciones usan sus propios fondos para ofrecer descuentos, el papel del gobierno a la hora de determinar si se concede la beca suele ser poco importante, a menos que éste otorgue subvenciones compartidas o que sea la fuente principal de los fondos institucionales en el caso de las entidades públicas. Si el gobierno, como se da en los casos más típicos, proporciona el grueso de la beca, el grado de regulación gubernamental suele aumentar.

La forma más innovadora de conceder subvenciones y becas es mediante bonos de ayuda al estudiante. Según este sistema, la concesión se realiza de un modo más centralizado, y los estudiantes reciben bonos o vales del gobierno o de organismos gubernamentales que después entregan a la institución en la que se matriculan. Normalmente, las

instituciones recogen los bonos y reclaman después el dinero al gobierno.

- Ejemplos de países en los que las instituciones gestionan las becas y subvenciones.* Se proporcionan fondos públicos a las instituciones, que se responsabilizan de distribuirlos entre los estudiantes, a menudo según las normas establecidas por el gobierno. Hungría, Lituania, Polonia y Portugal (programa según los méritos) son algunos de los numerosos países que usan programas de becas gestionados por las instituciones.

Los gobiernos pueden requerir que las instituciones igualen los fondos públicos mediante la gratuidad de la matrícula o la aplicación de descuentos a determinados estudiantes. En Estados Unidos, por ejemplo, el programa de Beca Suplementaria de Oportunidad Educativa (SEOG, por sus siglas en inglés) ha previsto con regularidad que las instituciones participantes igualen una parte de los fondos aportados por el gobierno federal.

- Bonos de ayuda a estudiantes.* Otra forma de usar los bonos para financiar la educación superior consiste en que éstos sirvan para proporcionar ayuda económica a estudiantes y familias. A este respecto, los bonos pueden compararse con programas de ayuda al estudiante más centralizados, en que los estudiantes presentan una solicitud directamente al gobierno una vez matriculados en una institución, o con programas descentralizados que utilizan las instituciones para administrar fondos, normalmente en el marco de las directrices gubernamentales. Algunos países en que se proporcionan ayudas al estudiante en forma de bonos son los siguientes:

- Estados Unidos, donde desde principios de la década de 1970, gracias al programa de becas Pell, los estudiantes reciben bonos calculados en función de sus necesidades según una valoración económica del gobierno. Desde que acabó la Segunda Guerra Mundial, la GI Bill, la ley de beneficios para veteranos vigente en EE.UU., ha otorgado ayudas para estudiar a los veteranos en función del servicio militar prestado.
- Francia, donde los estudiantes de instituciones públicas y privadas pueden optar a becas sociales en función de su renta y de la de sus progenitores. Se usan sistemas de bonos similares en muchos países francófonos del continente africano.
- Dinamarca, donde todos los estudiantes universitarios pueden optar a recibir hasta 70 bonos mensuales para cubrir los gastos de manutención asociados a la educación superior. Un aspecto interesante es que los estudiantes pueden ahorrarse los bonos en los primeros años de la educación superior y «duplicarlos» cuando se acerca el momento de licenciarse.

## BENEFICIOS FISCALES

Cada vez más países conceden beneficios fiscales a los estudiantes que cursan estudios superiores o a sus familias. Estos beneficios fiscales pueden ser un crédito fiscal o una deducción en la declaración de la renta de los gas-



tos actuales o de los ahorros para futuros gastos. En este documento sobre los mecanismos de asignación de recursos, nos limitamos a examinar los beneficios fiscales relacionados con los gastos actuales asociados a la educación superior.

1. *Tasas de matrícula actuales.* Los estudiantes, sus familias, o ambos a la vez, reciben beneficios fiscales para compensar, total o parcialmente, las tasas de matrícula. Por ejemplo, Irlanda y Estados Unidos utilizan el sistema tributario para ofrecer beneficios fiscales.
2. *Subsidios familiares.* Se trata de ayudas familiares, proporcionadas a través del sistema tributario, que permiten a los padres compensar los gastos de mantenimiento de sus hijos mientras cursan estudios superiores. Austria, Bélgica, la República Checa, Francia, Alemania, Letonia, Países Bajos y Eslovenia forman parte del cada vez mayor número de países que ofrecen beneficios fiscales en forma de subsidios familiares para los estudiantes matriculados en centros de educación superior.

### MODELOS DE PRÉSTAMOS A ESTUDIANTES

Existen diferentes modelos en los más de 50 países de todo el mundo en que se han desarrollado los programas de préstamos a estudiantes.<sup>3</sup> Una diferencia clave entre estos modelos es el tipo de condiciones de devolución fijadas. Los sistemas también pueden variar en función del origen del capital, el tipo de gastos que se cubren, los criterios de adjudicación y el importe de la subvención.

#### PRÉSTAMOS DE TIPO HIPOTECARIO

Los préstamos de tipo hipotecario se devuelven en función de una base amortizada (igual) durante un periodo de tiempo fijo. Se trata del tipo más convencional de devolución de los préstamos a estudiantes.

- a. *Origen del capital.* Los préstamos de tipo hipotecario pueden ser concedidos por:
  1. Fuentes privadas. Los bancos comerciales y otras fuentes de capital privadas financian la mayoría de los préstamos a estudiantes de tipo hipotecario en todo el mundo, como sucede en Canadá, Chile, China (comerciales), Corea del Sur y Estados Unidos (garantizados).
  2. Fuentes públicas. Una reciente tendencia innovadora es que los países pasen de la financiación privada a la pública en los préstamos de tipo hipotecario. Entre los países que usan fondos públicos para conceder préstamos de tipo hipotecario figuran Canadá, China (programa subvencionado), Hong Kong, Tailandia y Estados Unidos (programa directo de préstamos a estudiantes).
  3. Financiación creativa. Se han planteado varios mecanismos de financiación creativa para facilitar la concesión y ampliación de préstamos de tipo hipotecario a estudiantes, incluidos los siguientes:
    - Mercados secundarios, en los que los préstamos a estudiantes existentes se venden o se usan como

garantía para crear nuevo capital para préstamos. EE.UU. (Sallie Mae y otras entidades) y Colombia son ejemplos de ello.

- «Securitización»: los valores quedan garantizados por el flujo previsto de fondos procedentes de las devoluciones de los préstamos. EE.UU. y Chile son ejemplos de países que han empleado técnicas de securitización para financiar préstamos a estudiantes.
- b. *Gastos cubiertos.* Los programas de préstamos de tipo hipotecario a estudiantes también varían según los gastos que cubran. Algunos ejemplos de los préstamos que se dan en algunos países son los siguientes:
    1. Préstamos sólo para tasas de matrícula: Lituania, Corea del Sur (todos los programas), Japón y Filipinas (todos los programas).
    2. Préstamos principalmente para gastos de manutención: Dinamarca, Finlandia, Alemania, Hong Kong (subvencionados), Lituania, Polonia, Eslovaquia, Inglaterra y Escocia.
    3. Préstamos tanto para tasas de matrícula como para gastos de manutención: Canadá, China, Estonia, Hong Kong (no subvencionados), Malta, Países Bajos, Tailandia y EE.UU. (todos los programas de préstamos a estudiantes).
  - c. *Criterios de adjudicación e importe de la subvención.* Los préstamos de tipo hipotecario también varían en gran medida según si se calculan en función de la renta familiar o del importe de la subvención que impliquen.
    1. Préstamos calculados en función de la renta familiar y con una fuerte subvención. La posibilidad de optar a las subvenciones se calcula según la renta familiar, y las subvenciones de intereses y costes por defecto superan el 10% del valor del préstamo. Entre los países con programas de préstamos calculados en función de la renta familiar que otorgan considerables subvenciones figuran China (subvencionados), Filipinas (estudiar ahora y pagar después) Tailandia y EE.UU. (subvencionados).
    2. Subvenciones de poca cuantía o ausencia de subvenciones. En los programas de préstamos en que las posibilidades de optar a ellos son amplias, las subvenciones suponen menos del 10% del valor del préstamo. Por ejemplo, en China (comercial) y EE.UU. (no subvencionados).
  - d. *Condiciones de concesión de préstamos en el sector privado.* Los países en que pueden optar a préstamos los estudiantes de los sectores público y privado son, entre otros, Corea del Sur, Filipinas, Tailandia, Palestina y EE.UU. (todos los programas).
  - e. *Planes de devolución graduales y ampliados.* En estos planes, las cuotas de amortización fijadas sufren una gradación (cuotas más bajas al principio y mayores al final) o se extiende el plazo de devolución más allá del plazo normal fijado, o pueden suceder ambas cosas a la

vez. El programa estadounidense es un ejemplo importante de este sistema.

#### DEVOLUCIÓN CONDICIONADA A LOS INGRESOS

Uno de los sistemas de financiación más innovadores para estructurar los préstamos a estudiantes consiste en calcular los importes de la devolución del préstamo en función de la cantidad prestada y de un porcentaje de la renta de los licenciados una vez han completado su educación.

**a. Devolución obligatoria condicionada a los ingresos.** La forma más habitual de realizar una devolución condicionada a los ingresos es aquella en la que todos los prestatarios devuelven el importe del préstamo en función de su renta después de licenciarse, aunque incluso en los sistemas obligatorios, los prestatarios siguen teniendo la opción de amortizar el préstamo de forma anticipada, independientemente de la renta. En el marco de la devolución obligatoria condicionada a los ingresos, existen dos opciones importantes respecto a quién abona los importes iniciales, que se exponen a continuación

1. *Los estudiantes y sus familias pagan inicialmente las tasas.* En este sistema se combina una estructura convencional de pago en que los estudiantes, sus padres o ambos abonan inicialmente las cantidades y después reciben un préstamo para pagar una parte o la totalidad de estas cantidades y, posiblemente, los gastos de manutención asociados a la educación. La devolución de estos préstamos se basa en la renta del estudiante que recibe el préstamo una vez completa su educación. Sudáfrica, Suecia, Nueva Zelanda y Hungría son algunos de los países que han introducido este sistema de devolución, si bien las particularidades de la administración de la devolución varían en cada uno de ellos.

2. *El gobierno paga inicialmente las tasas.* El método más innovador para introducir la devolución condicionada a los ingresos en los préstamos a estudiantes consiste en que el gobierno pague los gastos iniciales de los estudiantes implicados y que los estudiantes prestatarios los amorticen después como porcentaje de su renta y de la cantidad prestada una vez se licencian y pasan a cotizar en el sistema tributario. Esta forma de devolución obligatoria condicionada a los ingresos puede permitir que algunos prestatarios queden exentos, al ser su renta inferior a algún tipo de cantidad estándar. Australia fue el primer país en implantar este tipo de sistema condicionado a los ingresos en 1989 a través de su Programa de contribución a la educación superior. Inglaterra y Tailandia tienen previsto poner en práctica programas similares en el año 2006.

**b. Devolución opcional condicionada a los ingresos.** Una alternativa a la devolución obligatoria condicionada a los ingresos es la que se da cuando los prestatarios obligados a devolver un préstamo de tipo hipotecario tienen la opción de hacerlo según sus ingresos una vez se hayan licenciado. En EE.UU., los prestatarios tienen

desde 1994 la opción de devolver los préstamos en función de sus ingresos. Esta opción se ha usado poco, al limitarse en gran medida a los estudiantes prestatarios que no devuelven sus préstamos y han pasado al sistema de devolución condicionada a los ingresos. Chile es otro ejemplo de país en el que los estudiantes que no devuelven los préstamos se han pasado a un sistema tributario para aumentar su capacidad de devolución.

**c. Impuesto para licenciados.** Los estudiantes pagan por su educación un porcentaje de su renta a través de los impuestos abonados durante toda su vida laboral, una vez han completado sus estudios. La devolución condicionada a los ingresos difiere de los impuestos para licenciados en que la devolución no se exige durante toda la vida o hasta la jubilación, sólo hasta que el préstamo se ha devuelto totalmente. En ningún país se aplica en este momento un impuesto para licenciados.

**d. Contratos de capital humano.** Los estudiantes implicados convienen en devolver cuando se licencien una parte de sus ingresos a los inversores que tienen una «participación» en la renta del estudiante. En algunas versiones de los contratos, los inversores pueden amortizar el valor económico de los estudiantes en su declaración de impuestos. Aunque de momento es un sistema fundamentalmente teórico, existe una prueba piloto en Chile y ciertos grupos de presión en Estados Unidos quieren cambiar las leyes fiscales a fin de que permitan la amortización.

#### PRÉSTAMOS A ESTUDIANTES DE FINANCIACIÓN INTERNA

Un modo menos usado de estructurar los préstamos a estudiantes es que las instituciones utilicen las tasas abonadas por algunos estudiantes para financiar los préstamos que ayudarán a otros a pagar las tasas. Estos préstamos requieren poca o ninguna intervención gubernamental, aunque pueden ser financiados por fondos privados que permitan a las instituciones costear sus gestiones actuales hasta que se devuelvan los préstamos. También favorecen la existencia de métodos de devolución más innovadores, como los siguientes:

**a. Planes de pago diferidos.** El pago de las tasas se realiza a lo largo de un periodo de tiempo que empieza cuando el prestatario está todavía estudiando. Este sistema se usa en Filipinas.

**b. Financiación y administración privadas.** Las instituciones venden los préstamos o contratan a administradores de préstamos privados cuando los prestatarios empiezan a devolverlos.

#### BECA/PRÉSTAMO

En algunos países, una parte de la ayuda económica a los estudiantes se concede en forma de becas y otra parte en forma de préstamos. La beca básica en los Países Bajos es un ejemplo de un programa de beca/préstamo. Normalmente, todos los estudiantes a tiempo completo pueden op-

tar a una beca básica, que varía en función de las condiciones de vida del estudiante; si el estudiante vive con sus padres, puede optar a una beca de menor cuantía que si vive lejos de casa. Para todos los estudiantes, la dotación económica es al principio un préstamo, pero si muestran una evolución académica satisfactoria, el préstamo se convierte en beca. Noruega y Suecia son también países que han implantado el sistema de beca/préstamo.

#### CONDONACIÓN DEL PRÉSTAMO

Otro tipo de beca/préstamo se da cuando se perdona una parte o la totalidad de la deuda de los prestatarios, o se renuncia a ella, si éstos aceptan determinados tipos de empleo una vez se licencian. En EE.UU. existe este tipo de condonación de préstamos, ya que durante varias décadas se han perdonado, total o parcialmente, las amortizaciones de préstamos de profesores y médicos que han aceptado ejercer en zonas geográficas con menos servicios, como áreas rurales o ciudades del interior durante un amplio periodo de tiempo. Habitualmente, la condonación se lleva a cabo perdonando una parte de la devolución del préstamo por cada año de servicio, a menudo hasta que se perdonan todos los intereses y el capital principal.

#### LA EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LOS MECANISMOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS INNOVADORES

La razón subyacente de que los países se planteen y apliquen reformas en la asignación de los fondos para la educación superior es avanzar en los objetivos de las medidas políticas públicas. El siguiente análisis, resumido en la Tabla I.4.3 se intenta indicar qué mecanismos de asignación de recursos parecen ser más eficaces para cumplir los objetivos políticos. Básicamente, existen tres objetivos que los países de todo el mundo quieren cumplir respecto a la educación superior (y también respecto a muchas otras funciones públicas):

1. Aumentar el acceso a la educación superior y la equidad en este ámbito, mediante:
  - a. El aumento de las tasas de participación global de los estudiantes que tienen la edad habitual en el momento de matricularse en un centro de educación superior al año siguiente a la finalización de la enseñanza secundaria.
  - b. La ampliación del número y la variedad de las opciones de formación continua, especialmente en lo que respecta a los estudiantes de mayor edad y a otros grupos no convencionales, como los que reciben una educación a distancia;
  - c. La reducción de la disparidad entre las tasas de participación de los estudiantes de renta baja y los de renta alta, así como en lo que respecta a otros parámetros importantes de la equidad, como el sexo y el grupo étnico o racial;
  - d. El incremento de las inversiones y actividades del sector privado destinadas a apoyar la educación superior.

2. Aumentar la eficiencia externa de los sistemas de educación superior, con la mejora de los dos siguientes aspectos:
  - a. La calidad de la educación proporcionada, determinada de diversas formas;
  - b. La relevancia de los programas y de los licenciados para satisfacer las necesidades de la sociedad y del mercado laboral.
3. Mejorar la eficiencia interna y la sostenibilidad de los sistemas de educación superior mediante:
  - a. La reducción o moderación del crecimiento de los costes por estudiante a lo largo del tiempo y la mejora de la asignación de recursos, tanto entre las instituciones como dentro de las mismas;
  - b. La reducción de las repeticiones de curso y el aumento del número de licenciados.

#### OBJETIVO 1: AUMENTO DEL ACCESO Y LA EQUITAD

Una cuestión política fundamental que se plantea en prácticamente todos los países es cómo aumentar el acceso al sistema de educación superior. Esta preocupación por aumentar el acceso surge del hecho de que en la mayoría de los países del mundo, sólo un pequeño porcentaje de la población ha podido beneficiarse de la ampliación de su educación más allá de la enseñanza secundaria. Aunque el acceso ha aumentado notablemente en muchos países hasta alcanzar cifras propias de sistemas masivos o incluso universales de educación superior, en muchos otros países sigue siendo bajo con respecto a los estándares internacionales e históricos.

Incluso los países que han logrado un acceso sin precedentes, antes inimaginable, siguen teniendo otros problemas de equidad, como la gran disparidad que existe en la participación de diferentes grupos de estudiantes. Esta frecuente disparidad se manifiesta en las diferencias que hay de participación entre los estudiantes en función de la situación socioeconómica, el sexo y el grupo étnico o racial. A menudo existe otra disparidad entre los estudiantes que cursan estudios a la edad habitual y las personas de mayor edad que quieren aprovechar las oportunidades de la formación continua.

#### AUMENTO DE LAS TASAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS ESTUDIANTES QUE CURSAN ESTUDIOS A LA EDAD HABITUAL

Un principio fundamental de las políticas públicas en la mayoría de los países es aumentar las tasas de participación de los estudiantes que cursan estudios a la edad habitual y que han completado con éxito la enseñanza secundaria. El análisis de la experiencia en diversos países sugiere que para aumentar la participación de estos estudiantes se pueden aplicar tres estrategias globales sumamente satisfactorias:

- El aumento de la financiación de la educación superior pública para aumentar la oferta combinado con tasas de matrícula relativamente bajas para estimular la demanda. Entre los países que han puesto en práctica con éxito esta estrategia para alcanzar un grado de participación masiva o universal se encuentran la mayoría de los estados de

EE.UU. en las décadas de 1950 y 1960, y una serie de países escandinavos durante el último cuarto de siglo.

- El incremento de las tasas para aumentar los recursos combinados con un gran número de becas y préstamos para ayudar a los estudiantes y sus familias a pagar estas tasas más elevadas. Los países que han logrado cifras de participación mucho más altas adoptando este sistema son EE.UU. y Canadá durante el último cuarto de siglo, y Australia y Nueva Zelanda desde 1990.
- La ampliación del sector privado de la educación superior, que reduce la presión que se ejerce sobre la financiación pública para costear esta ampliación del sistema. Ejemplos de países que han adoptado este sistema se encuentran en Asia (Japón, Filipinas, Corea del Sur, Taiwán, India), América del Sur (República Dominicana, Colombia, Brasil), además de en EE.UU., Portugal y un número cada vez mayor de países del Europa del Este.

Al examinar la experiencia internacional se ponen de manifiesto también una serie de ejemplos de estrategias de financiación que no han resultado tan útiles para aumentar el grado de participación de los estudiantes que cursan estudios a la edad habitual. En este caso se incluyen países en los que:

- La relativamente poca financiación pública de la educación superior, combinada con bajas tasas de matrícula, crea sistemas de educación superior con poca participación por parte de estudiantes que cursan estudios a la edad habitual;
- Una estrategia consistente en poca financiación pública, tasas de matrícula elevadas y pocas ayudas económicas a los estudiantes también suele generar sistemas de educación superior elitistas, con un alto coste por estudiante.

#### AMPLIACIÓN DE LAS OPCIONES DE FORMACIÓN CONTINUA

Una de las tendencias más destacadas en muchos países a lo largo de las últimas décadas ha sido aumentar la proporción de estudiantes matriculados que tienen una edad superior a la que correspondería a alguien que ha acabado la enseñanza secundaria. Esta tendencia a tener más estudiantes mayores matriculados en centros de educación superior se debe a muchos factores, como la presión global por reciclarse y seguirse formando durante toda la vida y el aumento de las opciones de educación a distancia y de otros recursos educativos que son más apropiados para estudiantes mayores y no convencionales.

La experiencia internacional sugiere que los mecanismos convencionales de asignación de recursos, como las fórmulas de financiación, no suelen ser eficaces para favorecer la formación continua. La mayoría de las fórmulas y de otros mecanismos para financiar las instituciones no están diseñados para satisfacer las necesidades específicas de los estudiantes de mayor edad. Para cumplir el objetivo de aumentar la formación continua, las fórmulas de financiación deben tener un reconocimiento especial para los estudiantes de mayor edad, lo cual se da en pocos países, si es que hay alguno que las aplique.

Es también improbable que los bonos dirigidos a la demanda favorezcan la formación continua, ya que resulta más difícil identificar como receptores de los bonos a los estudiantes mayores y a los matriculados en cursos a dis-

tancia porque no constituyen usuarios evidentes de la educación superior en un año determinado. A este respecto, los bonos dirigidos a la oferta podrían diseñarse para dar prioridad a los estudiantes mayores. Otro sistema de financiación institucional que fomenta la formación continua consiste en que las fórmulas de financiación o los fondos categóricos paguen un precio más alto por las actividades de educación a distancia.

Los mecanismos que otorgan fondos directamente a los estudiantes serían, al parecer, una mejor opción para fomentar la formación continua que los que otorgan fondos a las instituciones, ya que pueden adaptarse para satisfacer las necesidades de los estudiantes mayores. Sin embargo, la mayoría de los programas de ayuda a estudiantes no están bien diseñados para los estudiantes mayores, puesto que suelen dirigirse principalmente a satisfacer las necesidades de los estudiantes de una edad habitual y de sus familias.

A continuación se muestran tres ejemplos de programas de ayuda a estudiantes que parecen tener más capacidad para ampliar la formación continua:

- Becas de ayuda para pagar las tasas de matrícula y los gastos de manutención de los estudiantes que son independientes de sus padres desde el punto de vista económico.
- Préstamos con criterios de concesión liberales que ayuden a una amplia gama de estudiantes con diferentes rentas y que contemplen un gran abanico de circunstancias para pagar las tasas de matrícula.
- Beneficios fiscales diseñados para ayudar a costear las tasas de matrícula y gastos actuales de los estudiantes que trabajan o que han trabajado.

#### ACABAR CON LAS DIFERENCIAS EN CUANTO A EQUITAD EN LOS GRUPOS DE ESTUDIANTES INFRARREPRESENTADOS

Al igual que ocurre con el aumento del acceso a la educación superior, mejorar la equidad en la educación superior es una cuestión fundamental y un principio de la política pública en casi todos los países. Pocos de ellos, si es que hay algún caso, carecen de diferencias considerables en los perfiles de participación entre grupos de estudiantes. Estas brechas pueden guardar relación con el estado socioeconómico, el sexo y las características étnicas o raciales de los estudiantes.

En general, es improbable que los mecanismos de asignación de fondos a las instituciones ayuden en gran medida a acabar con las diferencias en cuanto a equidad en la participación de los estudiantes. Los presupuestos negociados y las fórmulas de financiación no favorecen el reconocimiento de las necesidades y gastos especiales asociados a la educación para determinados grupos de estudiantes. Una excepción podría ser un sistema de bonos dirigidos a la demanda con el que las instituciones recibieran más fondos por determinadas categorías de estudiantes, como la prima que el Consejo de Financiación de la Educación Superior de Inglaterra paga por los estudiantes residentes en zonas con una concentración elevada de familias de renta baja. De este modo, las propuestas para crear bonos dirigidos a la demanda, en las que los fondos se concedan a las instituciones en función de las características de los estudiantes en vez de basarse en factores institucionales, deberían ser eficaces a este respecto.



Si los bonos dirigidos a la demanda se diferencian en función de la renta, también pueden ayudar a mejorar la equidad. En un modelo muy eficaz los bonos dirigidos a la demanda se combinarían con bonos de ayuda a los estudiantes. Según este sistema, todos los estudiantes podrían disponer de un bono para cubrir una parte de los gastos recurrentes; aquellos estudiantes que hubieran demostrado más méritos o mayores necesidades económicas, o ambas cosas a la vez, podrían recibir una cantidad adicional que facilitase el avance hacia los objetivos de equidad y calidad. Si no se diferencian inversamente según la renta familiar, los bonos podrían mermar la equidad, porque no aportarían más recursos a los estudiantes que más ayuda necesitan para pagar el aumento de las tasas que comportaría la puesta en marcha de un sistema de ese tipo. Por lo tanto, para lograr fomentar la equidad, los bonos dirigidos a la demanda deben incluir ayudas considerables a los estudiantes.

Los debates celebrados en la mayoría de los países sobre la necesidad de potenciar la equidad, reconocen que es probable que los programas de ayuda a los estudiantes y a sus familias sean más eficaces para acabar con las diferencias en cuanto a equidad que los mecanismos que ofrecen ayuda pública a las instituciones. La experiencia en todo el mundo de los programas de apoyo a los estudiantes sugiere la valoración que se da a continuación.

Las becas calculadas en función de la renta familiar representan el principal vehículo político usado en la mayoría de los países para acabar con las diferencias en cuanto a equidad. La teoría es que al usar las becas para sustituir los recursos que las familias habrían tenido que aportar en caso contrario, los estudiantes en desventaja desde el punto de vista económico podrían superar los obstáculos económicos a los que se enfrentan para proseguir con su educación. Esta teoría ha obtenido buenos resultados en varios países en los que las becas calculadas en función de la renta familiar han contribuido sin duda a aumentar las tasas de participación y a acabar con las diferencias de equidad.

Sin embargo, el éxito de este sistema depende principalmente de si se proporciona una cantidad suficiente de plazas para acomodar a los estudiantes desfavorecidos que sean aptos para recibir las ayudas calculadas en función de la renta familiar. Dicho de otro modo, es probable que las becas calculadas en función de la renta familiar tengan un efecto limitado para acabar con las diferencias de participación en las instituciones o sistemas de instituciones en que el acceso es selectivo y las plazas, limitadas. En esta situación, existen más probabilidades de que los estudiantes de rentas bajas o desfavorecidos desde el punto de vista económico se matriculen en instituciones no selectivas.

Los préstamos a estudiantes pueden ser otra importante forma de acabar con las diferencias en cuanto a equidad. La teoría general vigente en varios países es que los préstamos deben subvencionarse considerablemente para animar a los estudiantes de rentas bajas a matricularse. Sin embargo, el análisis de la experiencia real de varios países sugiere que los préstamos con un menor grado de subvención pueden ser más eficaces para acabar con las diferencias en cuanto a equidad, dado que los estudiantes con características económicas dispares se muestran dispuestos a contratar un

préstamo para costear los gastos derivados de la educación superior. En este sentido, la experiencia de EE.UU. es instructiva. El pago de intereses por parte del gobierno mientras los estudiantes que han pedido el préstamo siguen matriculados se aplica a los prestatarios con rentas familiares situadas en el cuartil superior de ingresos, debido al modo en que se definen las necesidades económicas. Recientemente, Nueva Zelanda ha introducido una subvención similar para los intereses de los prestatarios mientras están matriculados en un centro. De nuevo, no se toma demasiado en consideración a los estudiantes más necesitados y, en consecuencia, parece que se trata de una intervención política ineficaz, por lo menos para mejorar la equidad.

Los sistemas de devolución condicionada a los ingresos y otras iniciativas de devolución innovadoras pueden ser más eficaces para facilitar el acceso a un mayor segmento de la población que el que ofrece la subvención directa de intereses, que puede estar bien dirigida o no a los estudiantes más desfavorecidos. Al fin y al cabo, el sistema de devolución condicionada a los ingresos tiene la ventaja de aplicar las subvenciones cuando los prestatarios más las necesitan: durante la devolución del préstamo.

Parece menos probable que los beneficios fiscales ayuden a acabar con las diferencias en cuanto a equidad, dado que, en primer lugar, suelen beneficiar a los contribuyentes que pagan impuestos. Lo más probable es que los beneficios fiscales que ayudan a los estudiantes y a sus familias a pagar las tasas de matrícula y otros gastos, o que incitan al ahorro para hacer frente a los gastos en educación superior, beneficien a las familias de rentas medias y altas. Sin embargo, mientras la aplicación de beneficios fiscales permite a los legisladores dirigir mejor a los estudiantes más desfavorecidos las becas calculadas en función de la renta familiar, se puede ayudar también indirectamente a mejorar la equidad del sistema global de ayudas.

#### AMPLIACIÓN DE LA PROVISIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR POR PARTE DEL SECTOR PRIVADO

Uno de los temas clave en el desarrollo de mecanismos y estrategias de asignación de recursos públicos es si las instituciones privadas y los estudiantes matriculados en ellas pueden optar a recibir ayudas. Los modos de resolver esta cuestión sobre la intervención del sector privado son considerablemente diferentes si las ayudas se dan a las instituciones o si se conceden a los estudiantes.

Muy pocos países ofrecen ayudas públicas directas para los gastos recurrentes de las instituciones privadas. Nueva Zelanda, Chile, la Autoridad Palestina y algunos países asiáticos, como Filipinas, son ejemplos de países que proporcionan fondos públicos a instituciones privadas para que sufraguen gastos recurrentes. En EE.UU., varios estados han realizado tradicionalmente pagos a instituciones privadas además de las ayudas a los estudiantes. Nueva York cuenta con el mayor programa de este tipo, que es también el más veterano: paga a las instituciones privadas del estado por cada estudiante licenciado en una escuela universitaria privada (un importe determinado por un licenciado, un importe mayor por un postgrado y un importe aún mayor por un doctorado).

El fundamento de estos programas de apoyo institucional es que a un país o estado le sale menos caro, y por lo tanto es más eficiente, subvencionar parte de una plaza en una escuela universitaria privada que crear una nueva en el sector público. El apoyo político de estos programas en EE.UU. se sustenta en estudios realizados en varios estados, los cuales indican que los estudiantes de centros públicos tienen una renta familiar superior a los que cursan estudios en instituciones privadas.

Si los bonos dirigidos a la demanda se pusieran a disposición de los estudiantes matriculados en instituciones tanto privadas como públicas, deberían ser un buen vehículo para fomentar el desarrollo del sector privado. Si los bonos dirigidos a la oferta se limitan a los estudiantes matriculados en centros públicos, será menos probable que fomenten el crecimiento de la educación superior en el sector privado.

En general, es mucho más probable que los mecanismos de asignación de recursos que favorecen a los estudiantes sean más eficaces para estimular el desarrollo del sector privado que los que favorecen a las instituciones. Algunos países conceden ayudas públicas a los estudiantes matriculados en instituciones privadas en forma de becas o préstamos, entre ellos Corea del Sur, Filipinas, Tailandia y Estados Unidos.

Entre los programas de ayuda a los estudiantes, los préstamos serían, al parecer, los medios más efectivos para estimular el desarrollo del sector privado, sobre todo aquellos préstamos que se centran en ayudar a los estudiantes a abonar las tasas de matrícula, que suelen ser más altas en el sector privado. De un modo similar, los beneficios fiscales diseñados para compensar el coste de las tasas de matrícula pueden ser más eficaces para estimular un mayor desarrollo del sector privado que los beneficios fiscales asociados a los gastos de manutención, como los subsidios familiares.

## OBJETIVO 2: AUMENTO DE LA EFICIENCIA EXTERNA Y MEJORA DE LA CALIDAD Y LA RELEVANCIA

Otro importante objetivo de las medidas políticas públicas en educación superior en casi todos los países es mejorar la eficiencia externa del sistema, que posee dos componentes asociados. Uno de los aspectos de la eficiencia externa es la calidad, evaluada de diferentes formas, mientras que el otro es la relevancia del sistema de educación superior (es decir, hasta qué punto el sistema satisface las necesidades de la sociedad en general y del mercado laboral en concreto).

### MEJORAR LA CALIDAD

En la mayoría de los países, mejorar la calidad en la educación superior es un objetivo político importante, aunque el significado del término *calidad* puede diferir en gran medida. Puede referirse al hecho de que se garantice el aprendizaje de los estudiantes. Puede referirse al nivel académico y a si los mecanismos reguladores o de financiación son los adecuados para garantizar que se logre este nivel académico. En varios casos, la calidad se define o se evalúa en función de los gastos por estudiante o de las cifras de alumnos que han completado los estudios, que en este artículo se considera más una medida de la eficiencia interna.

Puesto que la calidad, independientemente de cómo se defina o se evalúe, es principalmente un concepto asociado

a la oferta (asociado a la conducta y a las actividades institucionales), los mecanismos de asignación de fondos a las instituciones suelen ser considerados un medio más efectivo para mejorar la calidad que las ayudas a estudiantes. Sin embargo, no todos los mecanismos de asignación de recursos a las instituciones son igual de eficaces para mejorar la calidad. Los presupuestos negociados no favorecen el cumplimiento de los criterios de calidad. Las fórmulas de financiación tampoco son buenos mecanismos, porque hay pocas medidas para mejorar la calidad, si es que hay alguna, que se puedan adaptar fácilmente a los componentes o cálculos de la fórmula. Por este motivo, es más probable que otros mecanismos de asignación de recursos a instituciones, como por ejemplo los fondos competitivos, sean más eficaces para mejorar la calidad, ya que permiten analizar con detalle las necesidades existentes para mejorar la calidad y son más fáciles de diseñar, de manera que se pueda incluir cualquier aspecto cualitativo que se quiera mejorar.

Mientras que los programas de ayuda a los estudiantes no suelen ser tan eficaces para mejorar la calidad como los programas de ayuda a las instituciones, los mecanismos de ayuda económica a los estudiantes pueden permitir aumentar la calidad de varias formas. Las becas basadas en los méritos que premian a los mejores estudiantes son el ejemplo más evidente de programas de ayuda a los estudiantes que pueden favorecer la calidad.

Existen motivos para creer que los mecanismos de asignación de recursos, ya estén dirigidos a las instituciones o a los estudiantes, pueden no ser tan eficaces para garantizar o mejorar la calidad como las medidas reguladoras consistentes en mantener los criterios de acceso a las instituciones selectivas o en crear procedimientos que garanticen una calidad mínima en la enseñanza y el aprendizaje.

### MEJORAR LA RELEVANCIA

Aunque la calidad es la forma más evidente de eficiencia externa, otra medida igual de importante para conseguirla es garantizar que la educación superior es relevante para las necesidades de la sociedad y reacciona ante las presiones del mercado. La calidad y la relevancia van íntimamente unidas, ya que es improbable que los programas de poca calidad sean relevantes para los empresarios y otros «consumidores» de la educación superior.

La prueba más común para identificar la relevancia es comprobar si los licenciados en centros de educación superior satisfacen las necesidades del mercado laboral. ¿Las instituciones están graduando a estudiantes en áreas de estudio que se ajustan adecuadamente a la demanda de los empresarios? Asimismo, ¿la investigación llevada a cabo en las universidades es relevante para los retos clave a los que se enfrenta un país?

La experiencia internacional sugiere que el objetivo de mejorar la relevancia puede cumplirse a través de la asignación de fondos tanto a instituciones como a estudiantes. Varios mecanismos de financiación institucionales parecen especialmente adecuados para mejorar la relevancia:

- Fórmulas basadas en prioridades, con las que se paga más por las plazas en ámbitos prioritarios, combinadas con tasas de matrícula bajas que estimulen un aumento de la demanda en las áreas de estudio designadas.

- Fondos competitivos que incluyan la relevancia como un criterio clave en la selección de los receptores de las ayudas.

Es más probable que los bonos dirigidos a la oferta sean más eficaces que los dirigidos a la demanda para mejorar la relevancia, puesto que resulta más fácil ajustar los importes pagados a las instituciones por las plazas como un modo de aumentar la relevancia. Los bonos dirigidos a la demanda no están bien diseñados para mejorar la relevancia, porque suelen pagar a las instituciones la misma cantidad por todos los estudiantes. Así pues, las fórmulas estructuradas en forma de bonos dirigidos a la oferta tienen más probabilidades de mejorar la relevancia.

Desde la perspectiva de las ayudas económicas a estudiantes, los mecanismos que permiten mejorar la relevancia son los siguientes:

- Becas para estudiantes matriculados en áreas de estudio prioritarias.
- Condiciones y plazos favorables para los préstamos concedidos a estudiantes matriculados en áreas de estudio prioritarias.
- Condonación de préstamos a estudiantes que empiezan a trabajar en áreas prioritarias.

### OBJETIVO 3: AUMENTO DE LA EFICIENCIA INTERNA Y LA SOSTENIBILIDAD

Aumentar la eficiencia interna y garantizar la sostenibilidad es el tercer objetivo político principal para la educación superior. La eficiencia interna tiene varios componentes. Uno es la necesidad de moderar los costes para mantener los recursos. Otro es mantener o aumentar el ritmo al que los estudiantes completan los programas de formación y reciben las titulaciones. Éstas y otras medidas de eficiencia interna se unen en última instancia a nociones de sostenibilidad (las medidas políticas no tendrán éxito si no son sostenibles a largo plazo).

#### CONTENCIÓN Y MODERACIÓN DE GASTOS

Las fórmulas de financiación bien diseñadas son uno de los principales elementos de las políticas de asignación de recursos institucionales que ayudan a garantizar la moderación y contención de los gastos en general. Es probable que las fórmulas de financiación que se basan en el coste medio por estudiante o los costes normativos moderen más los costes institucionales por estudiante que aquellas que utilizan los costes reales por estudiante, que pueden hacer que las instituciones ineficientes gasten más o limiten el número de matrículas para incrementar sus gastos medios por estudiante. Los mecanismos de asignación de recursos en función del rendimiento, como los contratos programa o los pagos por resultados, también pueden permitir moderar los gastos si se incluye este objetivo en los contratos o en los acuerdos de pago. Es menos probable que otros mecanismos de asignación de recursos institucionales, como la financiación basada en los insumos o los fondos categóricos, sean eficaces para moderar los gastos.

Si bien es probable que los mecanismos institucionales sean sumamente eficaces para contener los gastos, los programas de ayuda a estudiantes pueden ser también de utilidad para cumplir este importante objetivo. Por ejemplo, la

posibilidad de que un estudiante reciba ayudas económicas (becas, préstamos o créditos fiscales) no debería estar vinculada al coste total que supone la educación de este estudiante, a fin de reducir al mínimo el posible impacto de la concesión de ayudas en las estrategias de establecimiento de tasas institucionales.

En este caso, la experiencia de EE.UU. es ilustrativa. Al entrar en vigor la GI Bill –la ley de ayudas económicas para los veteranos– tras la Segunda Guerra Mundial, las subvenciones se ajustaron a las tasas de matrícula totales que los estudiantes pagaban, hasta un máximo de 500 dólares. Después de que muchas instituciones públicas aumentaran las tasas de matrícula a ese nivel para captar esta nueva fuente de fondos federales, se cambió la legislación para proporcionar subvenciones mensuales con un importe fijo que incluyeran los gastos de manutención a fin de introducir una medida más acorde con el mercado, ya que los veteranos podían embolsarse la diferencia existente entre la subvención fija y las tasas de matrícula que se cobraban. En cambio, ahora los estudiantes estadounidenses y sus progenitores pueden tomar prestada incluso la totalidad de los gastos de educación en el marco de los programas federales de préstamos a estudiantes, lo que puede ayudar a explicar, en parte, por qué las tasas de matrícula en Estados Unidos han crecido el doble que la tasa de inflación durante más de dos décadas, mientras que la disponibilidad de préstamos para estudiantes ha crecido diez veces en términos reales durante ese mismo periodo. Tal vez por este motivo, los créditos fiscales para la educación superior, que se introdujeron en Estados Unidos a finales de la década de 1990, cubrían sólo una parte de la matrícula hasta una cantidad máxima de dólares fija.

Uno de los puntos fuertes de los bonos dirigidos a la demanda, al compararse con las formas más convencionales de financiación de los gastos recurrentes, es que pueden crear más competitividad entre las instituciones, lo cual aumenta la eficacia del sistema al forzar a las instituciones a competir más por los estudiantes que si se aplican otros mecanismos de asignación de recursos. Este tipo de método competitivo debería aumentar la eficiencia y reducir los costes por estudiante, al menos en teoría.

Los bonos dirigidos a la oferta son una fórmula de financiación que no da la impresión de seleccionar tanto a los estudiantes ni de crear tanta competitividad por captar fondos como los bonos dirigidos a la demanda y, en consecuencia, comparten las debilidades de ese tipo de sistema, como lo demuestra el hecho de que no crean una situación de mercado como la que crean los bonos dirigidos a la demanda. Por otra parte, un bono dirigido a la oferta, cuyos pagos se basen en los costes normativos, debería ser un mecanismo para fomentar la eficiencia interna, así como la equidad.

#### MEJORA DEL RENDIMIENTO

Otro aspecto de la eficiencia interna es el rendimiento del sistema, determinado por las tasas de finalización de estudios (el número de estudiantes que completa el programa educativo que ha iniciado) y la rapidez con la que se gradúan los estudiantes. Como en el caso de la moderación de los gastos, el rendimiento se puede mejorar adoptando sistemas de financiación a instituciones o a estudiantes. Sin

embargo, a diferencia de los aspectos relacionados con los costes, el tema que suele ser el centro de los debates sobre el rendimiento es qué puede hacerse para animar a los estudiantes a finalizar más rápido sus estudios. En muchos países, se plantean si las ayudas a estudiantes deberían limitarse a la duración normal de una carrera universitaria.

No obstante, existen buenas razones para creer que los mecanismos de asignación de recursos institucionales pueden ser cruciales para mejorar el rendimiento de los estudiantes. En concreto, la concesión de ayudas a las instituciones a través de fórmulas de financiación o por cada estudiante que se licencia puede ser un potente incentivo para mejorar el rendimiento. La mayor preocupación en este sentido es que las instituciones sacrifiquen la calidad a costa de reducir el nivel de la enseñanza para poder optar a más fondos otorgados en función del rendimiento. Una forma de abordar esa cuestión es no pagar demasiado por los resultados o combinar los pagos por la matrícula con los pagos por la finalización de una carrera universitaria. Otra forma clave de lograr que los incentivos institucionales sean eficaces es instaurar mecanismos que garanticen un grado de calidad adecuado.

En lo que respecta a los bonos, los vinculados a la oferta pueden usarse también para pagar más a las instituciones por el rendimiento de los estudiantes, lo cual garantiza que se obtengan mejores resultados. Al pagarse según el número de licenciados o de estudiantes que completan el curso académico, los bonos dirigidos a la oferta, en tanto que fórmula de financiación, pueden permitir mejorar el rendimiento, mientras que los bonos vinculados a la demanda, por su naturaleza, dependen más de la decisión de los estudiantes de matricularse.

## CONCLUSIÓN

*Alicia:* ¿Podrías decirme, por favor, qué camino debo seguir para salir de aquí?

*Gato de Cheshire:* Esto depende en gran parte del sitio al que quieras llegar.

Lewis Carroll

Este análisis de la experiencia de diversos países de todo el mundo con los mecanismos de asignación de recursos a lo largo de las últimas décadas, tanto convencionales como innovadores, nos proporciona una serie de conclusiones que pueden ayudar a los legisladores de los países en vías de desarrollo o en transición a formular estrategias para aumentar la eficiencia de la movilización de recursos y de los mecanismos de asignación de estos recursos.

*Basarse en una combinación de mecanismos de asignación y movilización de recursos para cumplir los objetivos políticos deseados.* La lección fundamental que hemos extraído de la experiencia en las últimas décadas, con la movilización de recursos en la educación superior en todo el mundo, es la importancia de no depender de una única fuente de financiación. La diversidad cada vez mayor de las fuentes de financiación ha sido una respuesta importante de los gobiernos y las instituciones al desajuste existente entre la demanda y los recursos. Asimismo, los países

deberían combinar los diferentes mecanismos de asignación de recursos para cumplir los objetivos que desean en relación con los sistemas de educación superior. Las fórmulas de financiación son un buen sistema para asignar recursos centrales, pero no suelen servir para aumentar la calidad o la equidad. Los programas de ayudas a estudiantes son a menudo el mejor mecanismo para mejorar el acceso a la educación y la equidad, pero no deberían basarse única y exclusivamente en cumplir este importante objetivo. Los legisladores deberían estudiar formas innovadoras para utilizar los mecanismos de asignación de recursos institucionales con el objetivo de mejorar la equidad del sistema. Por el mismo motivo, mejorar la calidad y la relevancia no debería ser el único fin de los mecanismos de asignación de recursos institucionales. Los programas de ayuda a estudiantes pueden usarse de diferentes formas para mejorar la calidad y la relevancia.

*Elegir la combinación más adecuada de instrumentos de asignación de recursos para cumplir los objetivos deseados.* Aunque vincular la dotación presupuestaria a alguna medida del rendimiento debería ser un principio básico, la selección del vehículo para asignar los recursos debería depender en gran medida de los objetivos políticos que se persigan. Tal como se analiza en este documento, algunos mecanismos de asignación de recursos son mucho más eficaces para lograr determinados objetivos que otros. En general, las circunstancias concretas del país tienen mucha importancia a la hora de determinar qué mecanismos de asignación de recursos son los más adecuados. Los que funcionan bien en un país no tienen por qué funcionar bien en otro. Muchos mecanismos de asignación de recursos requieren estructuras gubernamentales firmes y una base adecuada de recursos públicos para ser eficaces. Una gran cantidad de países en vías de desarrollo o en transición carecen de estos elementos fundamentales y, por lo tanto, deben adoptar otros sistemas que no se basen en dichos elementos para ser eficaces. Incluso los países industrializados carecen a menudo de las estructuras políticas y los recursos necesarios para que determinados sistemas tengan éxito en otros países. Además, lo que ha funcionado bien en un momento dado quizá no sea adecuado al cabo de diez años para abordar un conjunto distinto de objetivos políticos.

*Tener cuidado al definir los objetivos políticos que se quieren cumplir y darles prioridad.* En muchos países, los debates políticos suelen divagar mucho discutiendo trivialidades respecto a la necesidad de aumentar el acceso a la educación o de mejorar la calidad o la eficiencia. Sin una definición exacta de los objetivos que se quieren cumplir, estos debates políticos pueden desembocar fácilmente en ejercicios de abogacía en los que se trata de conseguir más de lo que sea, sin establecer objetivos prioritarios, o se acaban fijando escasas prioridades. Este tipo de debates son, en última instancia, decepcionantes y contraproducentes, ya que no dotan a los legisladores de herramientas que les permitan tomar las inevitables y difíciles decisiones sobre cómo utilizar los escasos recursos de un modo más eficaz.

*Evitar una rigidez excesiva al unir los mecanismos de asignación de recursos y los sistemas para garantizar la calidad.* Los gobiernos deben ser cautelosos para evitar es-



tablecer una relación demasiado rígida entre los resultados de la evaluación o acreditación y los fondos destinados a las instituciones de educación superior. Un sistema más eficaz sería convertir la participación en las tareas de evaluación y acreditación en un criterio para acceder a más fondos públicos, en vez de ser un elemento determinante para el importe de esa financiación. Por ejemplo, Chile acaba de aprobar una nueva ley para ampliar las posibilidades de optar a un préstamo que tienen los estudiantes matriculados en centros privados de educación superior que han aceptado participar en el proceso de acreditación.

*La viabilidad política de las reformas debería evaluarse de forma adecuada mediante estudios elaborados por expertos, la consulta de los actores implicados, debates públicos y campañas mediáticas para reducir al mínimo el riesgo de oposición y resistencia.* Muchas reformas en la financiación, como el establecimiento o el aumento de las tasas de matrícula, la sustitución de becas por préstamos a estudiantes o la autorización para que los centros privados de educación superior puedan operar, son medidas controvertidas. Sin embargo, las dificultades políticas no deberían usarse para retrasar la aplicación de reformas necesarias e importantes.

TABLA I.4.2

**Tipología de los mecanismos de asignación de recursos**

Tipo de mecanismo de asignación de recursos	Dónde se utiliza
<b>I. FINANCIACIÓN PÚBLICA DIRECTA DE LAS INSTITUCIONES.</b> Los países suelen ofrecer ayudas públicas a las instituciones para financiar sus gastos en enseñanza, gestión e inversión, incluyendo los gastos recurrentes y varios objetivos específicos, así como la investigación en el ámbito universitario.	
<b>A. FINANCIACIÓN DE LA ENSEÑANZA Y LA INVERSIÓN.</b> Los países de todo el mundo adoptan distintas medidas para ayudar a las instituciones a hacer frente a los gastos derivados de la enseñanza, la gestión y la inversión de capital. Estos fondos suelen dirigirse únicamente a las instituciones públicas, aunque en algunos países, las instituciones privadas también pueden optar a recibir financiación pública.	
<b>1. Presupuestos negociados.</b> La asignación de fondos públicos negociados entre el gobierno y las instituciones depende en gran medida de factores históricos o políticos, de la cantidad recibida el año anterior o de la influencia política de la institución. Los presupuestos negociados suelen asignarse a las instituciones en forma de:	La forma más tradicional de financiar los gastos recurrentes, aún en vigor en muchos países.
<i>a. Presupuesto por conceptos.</i> Los presupuestos negociados suelen aplicarse a través de la asignación de presupuestos por conceptos a las instituciones.	
<i>b. Subvenciones en bloque.</i> Conceder una única subvención en bloque a cada institución es otra forma de aplicar los presupuestos negociados.	
<b>2. Fórmulas de financiación.</b> La mayoría de los países usa en este momento algún tipo de fórmula para asignar fondos a las instituciones que les permitan sufragar sus gastos recurrentes. Estas fórmulas varían según los factores que se utilicen en su desarrollo y el tipo de organización que las desarrolla. Los factores empleados para determinar las fórmulas de financiación son los siguientes:	
<i>a. Insumos.</i> La fórmula más antigua, basada en elementos como la cantidad de personal o el salario del personal de cada institución, y otras medidas más sofisticadas como el número de profesores con doctorado.	Aunque al principio era el tipo de fórmula más habitual, aún se usa en algunos casos, sobre todo en Europa del Este.
<i>b. Matrículas y en los costes por estudiante.</i> En la actualidad, la mayoría de las fórmulas de financiación se basa en el número de estudiantes matriculados y en una serie de cálculos asociados al coste por estudiante, tal como se muestra a continuación:	
1. Costes reales por estudiante. Asignación de recursos a las instituciones basada en los costes reales por estudiante comunicados por la institución.	La fórmula de financiación más convencional.
2. Coste medio por estudiante. Asignación de recursos a las instituciones basada en el coste medio por estudiante en todo el sistema, que suele calcularse a partir de estadísticas agregadas sobre los gastos y las matrículas.	
3. Costes normativos por estudiante. La asignación de recursos se basa en el cálculo de los costes normativos, en los que se tiene en cuenta el coeficiente óptimo entre personal y estudiantes y otras medidas de eficiencia estándar.	Sistema adoptado o estudiado en algunos países.
1. Establecimiento de instituciones de referencia. Un tipo de costes normativos en el que los costes y su estructura se fijan en función de una institución de referencia.	
<i>c. Acuerdos de contracargo.</i> Cuando las fórmulas de financiación se basan en cálculos prospectivos del número de estudiantes o de los costes por estudiante, o en ambos elementos a la vez, la asignación inicial de recursos se revisa a mitad de año o a posteriori para que esté acorde con la realidad, y en ese momento se ajusta la financiación.	La mayoría de los países con fórmulas basadas en cifras prospectivas usan acuerdos de contracargo.
<i>d. Financiación por prioridades.</i> Fórmulas en las que se realizan ajustes para dar cabida a prioridades nacionales y regionales, como la demanda del mercado laboral; también llamada financiación por relevancia (por ejemplo, puede pagarse a las instituciones un precio superior al coste total de las plazas que se considere que pertenecen a áreas de estudio prioritarias).	Inglaterra es pionera en introducir prioridades en su fórmula de financiación; algunos estados en EE.UU. también realizan este tipo de ajustes.
<i>e. Componentes de la fórmula basada en el rendimiento.</i> La fórmula de financiación está integrada por medidas de rendimiento (por ejemplo, la asignación institucional de recursos depende del número de estudiantes que completan el año académico o de licenciados que finalizan los estudios, en vez de depender del número de estudiantes matriculados).	Dinamarca, Inglaterra, Israel y Países Bajos basan toda o parte de la fórmula de financiación en los estudiantes que completan un curso académico o en los licenciados.
<i>f. Asignación de recursos según los estudiantes.</i> Los fondos podrían distribuirse a las instituciones principalmente en función de las características de los estudiantes matriculados en vez de basarse en características institucionales convencionales, como los costes por estudiante; este tipo de fórmula podría denominarse bonos dirigidos a la oferta.	Inglaterra paga una prima por los estudiantes que viven en zonas con gran concentración de estudiantes de rentas bajas. Jordania y la Autoridad Palestina han propuesto programas de asignación de recursos basados en los estudiantes.

TABLA I.4.2

(Continuación)

Tipo de mecanismo de asignación de recursos	Dónde se utiliza
g. <i>Desarrollo de fórmulas por parte de las organizaciones.</i> Otro aspecto importante que debe considerarse al describir las fórmulas es el tipo de grupo que desarrolla las condiciones concretas de la fórmula. Existen varias opciones:	
1) <i>Órganos políticos.</i> En la mayoría de los países, los órganos gubernamentales como el poder legislativo o el ejecutivo diseñan y aplican las fórmulas de financiación.	
2) <i>Organismos intermedios.</i> En una minoría de casos, los denominados organismos intermedios desarrollan la fórmula. Estos organismos representan el enlace entre los gobiernos y las instituciones y su función es mantener el proceso de financiación al margen de una presión política excesiva.	El Consejo de Financiación de la Educación Superior de Inglaterra es un ejemplo destacado de organismo intermedio.
3. <b>Bonos dirigidos a la demanda.</b> Los fondos públicos para sufragar los gastos de gestión de las instituciones se distribuyen entre los estudiantes en forma de bonos; más tarde, el gobierno reembolsa este dinero a las instituciones en función del número o el importe de los bonos presentados.	Colorado está poniendo en marcha un sistema de bonos para pagar a las instituciones los gastos recurrentes de los estudiantes de cursos de grado.
4. <b>Financiación basada en el rendimiento.</b> Además de los componentes de las fórmulas de financiación según el rendimiento que se han descrito con anterioridad, algunos países han adoptado en los últimos años mecanismos de financiación basados en el rendimiento para financiar la totalidad o parte de los gastos recurrentes de gestión. Existen tres tipos de financiación según el rendimiento:	
a. <i>Reservas para incentivar el rendimiento.</i> Al margen de la fórmula de financiación básica, se distribuye una parte de los fondos públicos en función de que se cumplan una serie de condiciones asociadas al rendimiento. Lo más normal es que sólo una pequeña parte de los fondos para gastos recurrentes se distribuyan de esta forma; en unos pocos casos, la mayoría de los fondos se asignan en función del rendimiento.	Sudáfrica y más de una docena de estados en EE.UU., incluidos Missouri, Nueva Jersey Tennessee, Carolina del Sur y Ohio.
b. <i>Contratos programa.</i> Son acuerdos reguladores entre los gobiernos y los sistemas institucionales o cada institución por separado en los que se usan varias medidas de rendimiento para controlar el progreso. Estos contratos suelen tener un carácter más punitivo que incentivador, dado que se penaliza a las instituciones por no cumplir los criterios de rendimiento acordados.	En Francia, el pago se realiza a la firma del contrato, con una evaluación a posteriori. Dinamarca y Austria también usan contratos; Colorado está introduciendo estos contratos.
c. <i>Pago por resultados.</i> En la actualidad, un pequeño número de países establece la financiación en función del rendimiento. Lo hace de una de las dos formas siguientes:	
1. Componentes de la fórmula basados en el rendimiento. (Analizados más arriba en el apartado I.A.2.e).	Dinamarca, Inglaterra, Israel y Países Bajos.
2. Pago por servicios. Las instituciones firman contratos con los gobiernos para generar una determinada cantidad de licenciados y reciben fondos en función del cumplimiento de las condiciones del contrato.	Colorado está poniendo en práctica el sistema de pago por cada estudiante de postgrado matriculado.
5. <b>Financiación para fines específicos.</b> Existen varios mecanismos mediante los cuales los gobiernos proporcionan fondos a las instituciones para fines específicos:	
a. <i>Fondos categóricos.</i> Determinadas categorías de instituciones se consideran aptas para recibir fondos para fines específicos; estos fondos pueden distribuirse entre las instituciones designadas a menudo integrados en una fórmula.	Una forma de financiación más convencional que muchos países usan con fines específicos (por ejemplo, el programa Title III en EE.UU.).
b. <i>Fondos competitivos.</i> Suelen basarse en proyectos concretos, normalmente para mejorar la calidad, promover la innovación y mejorar la gestión, objetivos que son difíciles de conseguir con las fórmulas de financiación o los fondos categóricos.	Argentina, Bolivia, Bulgaria, Chile, Ghana, Hungría, Mozambique, Sri Lanka, EE.UU. (FIPSE).
B. <b>FINANCIACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.</b> Existen diversos acuerdos en todo el mundo para financiar la investigación en el ámbito universitario:	
1. <b>Financiación conjunta de la enseñanza y la investigación.</b> Quizá sea el sistema más habitual para financiar la investigación; algunos de los fondos que los gobiernos proporcionan a las instituciones se usan para sufragar los gastos en investigación más que para la enseñanza o la gestión de la institución.	Muchos países financian la investigación y la enseñanza juntas a través de fórmulas o presupuestos negociados.
2. <b>Financiación mediante subvenciones en bloque.</b> Las instituciones reciben una subvención en bloque específica para las actividades asociadas a la investigación, pero que no se diferencia ni específica según el proyecto; las instituciones o facultades establecen las prioridades. La cuantía de la subvención en bloque puede basarse en:	
a. <i>Proyectos de investigación específicos.</i> Los fondos asignados se determinan en gran parte mediante la evaluación de propuestas de proyectos específicos, a pesar de que los fondos se proporcionan en forma de subvención en bloque.	Nueva Zelanda.
b. <i>Capacidad demostrada de la institución.</i> La cantidad de fondos asignados a cada universidad se basa en una evaluación de la capacidad docente en conjunto para llevar a cabo la investigación (sistema cielo azul).	Inglaterra es un ejemplo de sistema cielo azul para financiar la investigación.
3. <b>Financiación de proyectos.</b> El profesorado o el personal de otro tipo reciben fondos para la investigación de proyectos propuestos, normalmente revisados por expertos.	Financiación federal estadounidense de la investigación.
a. <i>Subvenciones compartidas.</i> Los gobiernos proporcionan fondos para fines específicos si son igualados por las instituciones o por fuentes privadas.	

TABLA I.4.2  
(Continuación)

Tipo de mecanismo de asignación de recursos	Dónde se utiliza
<b>II. FONDOS PARA ESTUDIANTES</b>	
<b>A. BECAS GUBERNAMENTALES.</b> La mayoría de los países concede ayudas no reembolsables a los estudiantes, pero la forma de otorgarlas varía según una serie de factores, como la forma de administrar los programas, las características de los estudiantes que pueden optar a ellas y los gastos que cubren.	
<b>1. Administración del programa.</b> Una variable política clave para describir los programas de becas es la forma de administración:	
<i>a. Fondos administrados por las instituciones.</i> Se proporcionan fondos públicos a las instituciones, que se encargan de distribuirlos entre los estudiantes, a menudo en función de una serie de normas establecidas por el gobierno.	Hungría, Lituania, Polonia, Portugal (según méritos).
1. Subvenciones compartidas. Los gobiernos pueden pedir a las instituciones que igualen los fondos públicos mediante derogaciones o descuentos a determinados estudiantes.	EE.UU. (programa institucional).
<i>b. Bonos de ayuda a los estudiantes.</i> Los estudiantes y sus familiares presentan una solicitud ante un organismo centralizado y se les conceden bonos tras evaluarse sus necesidades financieras y/o méritos. En algunos casos, el gobierno paga a las instituciones para reembolsar los bonos que éstas reciben de los estudiantes; en otros casos, los estudiantes reciben directamente el dinero.	Dinamarca, Francia y otros países francófonos, EE.UU. (Pell Grant), Chile (bonos concedidos según los méritos a los estudiantes de secundaria con mejores notas).
<b>2. Condiciones de concesión y cobertura.</b> Las becas difieren en gran medida en las condiciones para recibir ayudas no reembolsables y los gastos que se cubren.	
<i>a. Becas calculadas en función de la renta familiar.</i> En la mayoría de los países, las condiciones para optar a becas se basan principalmente en la evaluación de las necesidades económicas del estudiante o de su familia. Esta ayuda no reembolsable puede usarse:	
– Única o principalmente para las tasas de matrícula.	Reino Unido (hasta 2006).
– Única o principalmente para los gastos de manutención.	Austria, Bélgica, Estonia, Francia, Finlandia, Alemania, Irlanda, Italia, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Eslovenia.
– Tanto para las tasas de matrícula como para los gastos de manutención.	Portugal, EE.UU.
<i>b. Ayuda según los méritos.</i> En algunos países, las condiciones para optar a becas se basan principalmente en los méritos académicos o en otros logros del estudiante. Esta ayuda no reembolsable puede usarse:	
– Principalmente para las tasas de matrícula.	EE.UU. (cada vez en más estados).
– Principalmente para los gastos de manutención.	Austria, Estonia, Francia, Hungría, Polonia.
– Tanto para las tasas de matrícula como para los gastos de manutención.	Países Bajos.
<i>c. Ayudas según las necesidades y los méritos.</i> Las condiciones para conceder ayudas se basan en las necesidades económicas y en los méritos académicos del estudiante.	República Checa, Francia, Malta, Eslovaquia (becas).
<b>B. BENEFICIOS FISCALES.</b> Los estudiantes o sus familiares reciben beneficios fiscales en forma de créditos o deducciones en la declaración de la renta de los gastos actuales o bien de los ahorros para el futuro.	
<b>1. Tasas de matrícula actuales.</b> Los estudiantes, sus familias o ambos a la vez, obtienen beneficios fiscales para compensar, total o parcialmente, las tasas de matrícula.	Irlanda, EE.UU.
<b>2. Subsidios familiares.</b> Ayudas familiares, proporcionadas a través del sistema tributario, para que los padres puedan compensar los gastos de manutención de sus hijos cuando éstos cursan estudios superiores.	Austria, Bélgica, República Checa, Francia, Alemania, Letonia, Países Bajos, Eslovenia.
<b>3. Incentivos por ahorro.</b> A través de créditos o deducciones, los sistemas tributarios pueden también incentivar a los padres y a los estudiantes a ahorrar más para hacer frente a los gastos derivados de la educación superior.	EE.UU. ha puesto en marcha una serie de disposiciones para premiar el ahorro familiar para costear la universidad.
<b>4. Planes de prepago de la matrícula.</b> En varios estados de EE.UU., los padres y otras personas pueden comprar contratos que bloquean para el futuro las tasas de matrícula actuales de las instituciones públicas.	Michigan fue el primer estado en EE.UU. que ofreció un plan de prepago. Otros estados siguieron el ejemplo.
<b>C. MODELOS DE PRÉSTAMOS A ESTUDIANTES.</b> Existen diferentes modelos de préstamos a estudiantes en más de cincuenta países de todo el mundo. Una diferencia clave en estos modelos se encuentra en las condiciones de devolución fijadas. Los sistemas también pueden variar en función del origen del capital, el tipo de gastos que se cubren, los criterios de adjudicación y el importe de la subvención.	
<b>1. Los préstamos de tipo hipotecario.</b> Se devuelven en función de una base amortizada (igual) durante un periodo de tiempo fijo.	El tipo más convencional de amortización de préstamos a estudiantes.
<i>a. Origen del capital.</i> Los préstamos de tipo hipotecario pueden proceder de:	
1. <i>Capital privado.</i> Los bancos comerciales y otras fuentes de financiación privadas aportan el capital en la mayoría de los programas de préstamos a estudiantes de tipo hipotecario en todo el mundo.	Canadá, Chile, China, (comercial), Corea, EE.UU. (garantizado).
2. <i>Capital público.</i> Una tendencia reciente es que los países pasen de la financiación privada a la pública en los préstamos de tipo hipotecario.	Canadá, China (subvencionado), Hong Kong, Tailandia, EE.UU. (directo).
<b>3. Financiación creativa.</b> Se han planteado varios mecanismos de financiación creativa para facilitar la concesión y ampliación de préstamos de tipo hipotecario a estudiantes, como:	

TABLA I.4.2

(Continuación)

Tipo de mecanismo de asignación de recursos	Dónde se utiliza
– Mercados secundarios, en los que los préstamos a estudiantes existentes se venden o se usan como garantías para crear nuevo capital para otros préstamos.	EE.UU. (Sallie Mae y otras entidades), Colombia.
– Securitización, que permite que los valores queden garantizados por el flujo previsto de fondos procedentes de la devolución de los préstamos a estudiantes.	EE.UU., Chile.
<b>b. Gastos cubiertos.</b> Los programas de préstamos de tipo hipotecario a estudiantes también varían según los gastos que cubren:	
– Únicamente las tasas de matrícula.	Lituania, Corea (todos), Japón, Filipinas (todos).
– Principalmente los gastos de manutención.	Dinamarca, Inglaterra, Finlandia, Alemania, Hong Kong, Lituania, Polonia, Eslovaquia, Escocia.
– Tanto las tasas de matrícula como los gastos de manutención.	Canadá, China, Estonia, Hong Kong (no subvencionados), Malta, Países Bajos, Tailandia, EE.UU. (todos).
<b>c. Condiciones de concesión e importe de la subvención.</b> Los préstamos de tipo hipotecario varían según el cálculo en función de la renta familiar o el importe de la subvención que conllevan.	
1. Préstamos calculados en función de la renta familiar y con una fuerte subvención. La posibilidad de optar a las subvenciones se calcula según la renta familiar; y las subvenciones de intereses y costes por defecto superan el 10% el valor del préstamo.	China (subvencionados), Filipinas (estudiar ahora, pagar después), Tailandia, EE.UU. (subvencionados).
2. Subvenciones de poca cuantía o ausencia de subvenciones. En los programas de préstamos en que las posibilidades para optar a ellos son amplias, las subvenciones suponen menos del 10% del valor del préstamo.	China (comercial), EE.UU. (no subvencionados).
<b>d. Condiciones de concesión de préstamos en el sector privado.</b> Hay países en que pueden optar a préstamos los estudiantes de los sectores público y privado.	Corea, Filipinas, Tailandia, EE.UU.
<b>e. Planes de devolución graduales y ampliados.</b> Las cuotas de devolución fijadas sufren una gradación (cuotas más bajas al principio y mayores al final) o se extiende el plazo de devolución más allá del plazo normal fijado, o ambas cosas a la vez.	El programa estadounidense es un ejemplo destacado de este sistema.
<b>2. Devolución condicionada a los ingresos.</b> Uno de los sistemas de financiación más innovadores para estructurar los préstamos a estudiantes consiste en calcular los importes de la devolución del préstamo en función de la cantidad prestada y de un porcentaje de la renta de los licenciados una vez han completado la educación superior.	
<b>a. Devolución obligatoria condicionada a los ingresos.</b> Todos los prestatarios devuelven el préstamo en función de su renta después de licenciarse; a veces, los prestatarios tienen la opción de devolver el préstamo de forma anticipada independientemente de la renta.	
– Los estudiantes y sus familias pagan las tasas inicialmente.	Sudáfrica, Suecia, Nueva Zelanda, Hungría.
– El gobierno paga las tasas inicialmente.	Australia, Reino Unido (en 2006), Tailandia (en 2006).
<b>b. Devolución opcional condicionada a los ingresos.</b> Los prestatarios que tienen la obligación de devolver un préstamo tienen la opción de devolverlo según sus ingresos una vez se han licenciado.	Desde 1993, EE.UU. ofrece la opción de devolución condicionada a los ingresos; Chile es otro ejemplo en el que los prestatarios que no devuelven los préstamos a estudiantes pasan al sistema tributario.
<b>c. Impuesto para licenciados.</b> Los estudiantes pagan por su educación con un porcentaje de su renta a través de los impuestos abonados a lo largo de su vida laboral, una vez han completado sus estudios. La devolución condicionada a los ingresos difiere del impuesto para licenciados en que la devolución no se exige durante toda la vida o hasta la jubilación, sólo hasta que el préstamo se ha devuelto totalmente.	Ningún país tiene realmente un impuesto para licenciados.
<b>d. Contratos de capital humano.</b> Los estudiantes implicados convienen en devolver una parte de sus ingresos a los inversores que tienen una «participación» en la renta del estudiante una vez se licencia. En algunas versiones de los contratos, los inversores pueden amortizar el valor económico de los estudiantes en su declaración de impuestos.	Sistema principalmente teórico, aunque se está estudiando en Chile y EE.UU.
<b>e. Condonación de préstamos.</b> Otro sistema condicionado a los ingresos es perdonar la totalidad o parte de la devolución de un préstamo a un prestatario que probablemente cobre menos en puestos públicos, como los que empiezan a trabajar en determinados ámbitos laborales, especialmente en áreas geográficas con pocos servicios, como las zonas rurales o las ciudades del interior.	EE.UU. perdona la devolución de los préstamos a profesores o médicos que acepten trabajar en zonas con escasez de servicios.
<b>3. Préstamos a estudiantes de financiación interna.</b> Una forma menos habitual de financiar y estructurar los préstamos a estudiantes es que las instituciones usen las tasas abonadas por algunos estudiantes para financiar los préstamos que ayudarán a otros a pagar las tasas. Estos préstamos requieren poca o ninguna intervención gubernamental, aunque pueden ser financiados por fondos privados que permitan a las instituciones costear sus gestiones actuales hasta que se devuelvan los préstamos. También favorecen la existencia de métodos de amortización más innovadores, como los siguientes:	
<b>a. Planes de pago diferido.</b> El pago de las tasas se realiza a lo largo de un periodo de tiempo que empieza cuando el prestatario está todavía estudiando.	Filipinas.
<b>b. Financiación y administración privadas.</b> Las instituciones venden los préstamos o contratan a administradores de préstamos privados cuando los prestatarios empiezan a devolverlos.	
<b>c. Beca/préstamo.</b> En algunos países, las ayudas económicas a los estudiantes se dan en parte en forma de becas y en parte en forma de préstamos.	Noruega, Suecia.



TABLA I.4.3

## Evaluación de la eficiencia de los mecanismos de asignación de recursos

	Posibles efectos y objetivos						
	Aumento del acceso (escala)	Mejora de la equidad en el acceso	Fomento de la formación continua	Expansión del sector privado	Mejora de la eficiencia externa (calidad y relevancia)	Eficiencia interna (crecimiento moderado de costes)	Eficiencia del flujo interno (más rendimiento)
<b>I. Financiación pública de las instituciones</b>							
<i>A. Financiación de la enseñanza</i>							
1. Presupuestos negociados	–	–		–		+	–
2. Fórmulas de financiación							
Según las entradas	—	—	—	—	–		
Según la matriculación y los gastos							
– Costes reales por estudiante			–	–	–	—	
– Coste medio por estudiante						+	
– Costes normativos por estudiante					+	++	
Según prioridades			+		++		
Según el rendimiento				+			++
Asignación según los estudiantes		+	+	+/-		–	+
3. Bonos dirigidos a la demanda	+	+	–	++	+	+	–
4. Financiación para fines específicos							
Programas categóricos			+				
Fondos competitivos			+		++		
Según el rendimiento							
– Reserva de fondos						–	+/-
– Contratos programa				+		+	
<i>B. Financiación de la investigación</i>							
– Financiación junto con la formación			–				
– Subvenciones en bloque							
– Proyectos revisados por expertos			+				
<b>II. Financiación a estudiantes</b>							
<i>A. Becas</i>				+			
– Administradas por las instituciones							
– Concedidas en forma de bonos							
– Según la renta familiar		+					
– Según méritos		–			+		
– Necesidades y méritos		+			+		
<i>B. Beneficios fiscales</i>							
– Compensación de las tasas de matrícula	+	–	+	+			
– Subvenciones para gastos de manutención							
– Incentivos para el ahorro							++
<i>C. Préstamos a estudiantes</i>							
Tipo hipotecario							
– Amortizados	+						
– Graduales/ampliados	+	++					
Condicionado a los ingresos		++					
– Devolución obligatoria condicionada a los ingresos	+	++					
– Devolución opcional condicionada a los ingresos	+	+					

## NOTAS

1 Este artículo adopta la definición de la OCDE de educación superior: «nivel o grado de estudios posterior a la enseñanza secundaria. Estos estudios se cursan en instituciones de educa-

ción superior, como universidades públicas y privadas, escuelas universitarias y politécnicas, y también en muchos otros entornos, como en centros de educación secundaria, en empresas, y a través de ofertas independientes en el ámbito de las tecnologías de la información y de diversos organismos públicos y

- privados.» [Wagner, A. (1999). «Lifelong learning in the university: A new imperative?», en Hirsh, W., y L. Weber (eds.), *Challenges facing higher education at the millennium*, American Council on Education, Oryx Press, Phoenix, p. 135].
- 2 Varios países usan también su sistema tributario para incentivar el ahorro de cara a los futuros gastos derivados de la educación superior. Estos incentivos fiscales para el ahorro son más un ejemplo de movilización de recursos que de la asignación de recursos en la que se centra este artículo.
- 3 Salmi, J. *Student loans in an international perspective: The World Bank experience*.

## BIBLIOGRAFÍA

- Burke, J. et al. (2002). *Funding public colleges and universities for performance: Popularity, and prospects*, The Rockefeller Institute Press, Albany, Nueva York.
- Center for Higher Education Policy Studies (Países Bajos) (2003). *Higher education reform: Getting the incentives right*, CHEPS, Enschede, Países Bajos.
- Center for Higher Education Policy Studies (2001). *Public funding of higher education: A comparative study of funding mechanisms in ten countries*, Enschede, Países Bajos.
- Chapman, B. (2001). «Australian higher education financing: Issues for reform», *The Australian Economic Review*, **34**(2), pp. 195-204.
- Department of Education, Science, and Technology (Australia) (2002). *Higher education at the crossroads: An overview paper*, Canberra, Australia.
- Department for Education and Skills (Inglaterra) (2003). *Higher education funding: International comparisons* (monografía).
- Fehnel, R. (2004). *Higher education reforms and demand responsive innovation funds: Dimensions of difference. A report to the World Bank* (monografía).
- Hauptman, A. (2004). «Using institutional incentives to improve student performance», en Kazis, R.; Vargas, J. y Hoffman, N. (eds.): *Double the numbers: Increasing postsecondary credentials for underrepresented youth*, Harvard Education Press, Cambridge.
- Hauptman, A. (1999). «Student-based higher education financing policies», *International Higher Education*, **17** (otoño), pp. 5-6.
- Hauptman, A. (1999). «Internal financing of student loans», *International Higher Education*, **16** (verano), pp. 4-5.
- Hauptman, A. (1998). «Linking funding, student fees, and student aid», *International Higher Education*, **13** (otoño), pp. 10-11.
- HEFCE (2003). *Funding higher education in England – How HEFCE allocates its funds*, Higher Education Funding Council for England, Londres.
- Jongbloed, B. y Koelman, J. (2004). *Vouchers for higher education?* Center for Higher Education Policy Studies, Países Bajos.
- Larocque, N. (2003). *Who should pay? Tuition fees and tertiary education financing in New Zealand*. Education Forum, Wellington, Nueva Zelanda.
- Leslie, L. y Brinkman, P. (1998). *The economic value of higher education*, ACE/Macmillan Series on Higher Education, Macmillan Publishing Company, Nueva York.
- McPherson, M. y Schapiro, M. (1991). *Keeping college affordable*, Brookings Institution, Washington, D. C.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2003). *Education at a glance, 2003*, OCDE, París.
- Salmi, J. (1999). *Student loans in an international perspective: The World Bank experience*. The World Bank, LCSHD Paper Series.
- Salmi, J. (1992). «Perspectives on the financing of higher education», *Higher Education Policy*, **5** (2).
- Thorn, K.; L. Holm-Neilsen y J. Jeppesen (2004). *Approaches to results-based funding in tertiary education*, World Bank, Latin American and Caribbean Region.
- Vossensteyn, H. (2004). *Student financial support: An inventory in 24 European countries*, Center for Higher Education Policy Studies, Países Bajos.
- World Bank (2002). *Constructing knowledge societies: New challenges for tertiary education*. World Bank, Washington, D. C.
- World Bank (2000). *Higher education in developing countries*. World Bank Task Force on Higher Education and Society, Washington, D. C.
- World Bank (1994). *Higher education: The lessons of experience*, World Bank, Washington D. C.
- Ziderman, A. (2003). *Policy options for student loan schemes: Lessons from five Asian case studies*, UNESCO, Bangkok.